

NR/7/2022/135

- 9 -

Para finalizar, respondiendo a la diputada, la directora de ANDE, Carmen Sánchez, lo único que respondió fueron tres palabras: "No hay subsidio". No da explicaciones ni un porqué; sus palabras fueron: "No hay subsidio". Eso fue todo lo que respondió.

**SEÑOR PRESIDENTE.**- Si ningún otro integrante de la delegación quiere hacer uso de la palabra, les agradecemos la presencia y les pedimos nos dejen el material mencionado, el cual servirá como insumo para el estudio de la Comisión. Quedará agregado a otro cuyo envío está comprometido. En tanto los tengamos se tratará este tema en la Comisión y les haremos llegar las conclusiones.

Muchas gracias por participar.

**SEÑORA RODRÍGUEZ (Silvana).**- Muchas gracias por recibirnos.

(Se retira de Sala una delegación de monotributistas Mides)

**SEÑOR PRESIDENTE.**- Se pasa a considerar el asunto que figura en tercer término del orden del día: "Capacidad Crediticia. (Regulación)".

(Ingresa a sala el señor representante Felipe Carballo Da Costa)

—A los efectos de fundamentar el proyecto que tenemos en la carpeta cada uno de los legisladores que integramos la Comisión, hemos convocado a los firmantes de la iniciativa. En el día de hoy, asiste el señor diputado Felipe Carballo, a quien con mucho gusto le damos la palabra.

**SEÑOR REPRESENTANTE CARBALLO DA COSTA (Felipe).**- Buenos días, presidente e integrantes de la Comisión. Es un gusto estar en este ámbito a los efectos de dar algunos elementos de por qué pensamos que es necesario encontrar una solución administrativa a la situación que viven cientos de miles de personas en el país. Estamos hablando, fundamentalmente, del problema del endeudamiento y de esas familias que están en el Clearing de Informes. A nuestro entender, sería muy importante que se buscaran mecanismos para aliviar esa situación desde el punto de vista administrativo, como estamos proponiendo. Según los datos que estamos manejando -información también de prensa-, estamos hablando de unas seiscientas o setecientas mil personas que están en esa condición. Esto se da por diferentes motivos: por la pérdida de empleo, en su momento; por problemas de salud, en lo que tiene que ver con el cumplimiento de adeudos, y también porque, una vez que se dejan de pagar los créditos que se toman, obviamente, existen un conjunto de instrumentos, como pueden ser las multas, los recargos, los intereses, que llevan a una situación en la cual esas deudas se vuelven impagables, sobre todo por el ingreso que tienen muchos trabajadores que están en estas condiciones.

Nosotros presentamos este proyecto de ley, que consta de dieciocho artículos. Somos sabedores de que existe la posibilidad del concurso civil -en el artículo 1° lo decimos casi a texto expreso, o mencionamos la Ley N° 18.387-, pero, a su vez, entendemos que hay un montón de personas -por no decir la inmensa mayoría- que no ingresan en ese ámbito por lo engorroso, por lo dificultoso que puede llegar a ser y porque, en definitiva, el Poder Judicial colapsaría donde fuesen a reclamar unas setenta, ochenta o cien mil personas.

Creemos que la solución tiene que ir acompañada con la idea de poder contemplar esa situación. Entendemos que debería funcionar, dentro del Ministerio de Economía y Finanzas, un ámbito que reuniera o convocara a todas las personas que están en esa condición, que figuran en el Clearing de Informes y que están en una situación de endeudamiento; que debería ser el propio Ministerio de Economía que exigiera a cada una de esas personas que presenten los ingresos y las deudas, y que es desde ese

ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

ámbito que se debería negociar o renegociar con los acreedores. También pensamos que debe ser, justamente, el Banco de la República el que abone y que el deudor, en este caso, únicamente le deba al Banco de la República, que sea esta institución la que haga frente a esta situación.

En cada uno de los artículos está explicado cuál sería el procedimiento que nosotros estamos planteando.

También es necesario pensar en un tope. Tenemos conocimiento de que existen distintas personas con distintos endeudamientos. Obviamente, a nosotros nos preocupa todo, pero fundamentalmente, estamos hablando de los trabajadores, de aquellos trabajadores que tienen un ingreso promedio. Entonces, lo que estamos proponiendo es que el monto del capital inicial de esa deuda pudiera ser hasta \$ 100.000, o sea, 20.000 UI. Eso no quita que en la discusión que se pueda dar en esta Comisión, en caso de que haya acuerdo, se pueda ampliar. Pensamos que de esa manera se podría estar incorporando en esta solución a mucha gente que está viviendo una realidad muy difícil, porque desde el momento en que quedan por fuera del sistema financiero, evidentemente, terminan pagando tasas muchísimo más caras y debiendo recurrir a otros mecanismos que tienen otro tipo de consecuencias. Por ejemplo, para poder acceder al alquiler de una casa, para poder acceder a la garantía, si estás en el Clearing de Informes, no tenés ninguna chance; para poder acceder a un plan de vivienda, si estás en el Clearing de Informes, no tenés ninguna posibilidad, mucho menos para poder acceder a algún otro tipo de préstamo. Entonces, entendemos que las personas que están en esa situación quedan como muertos civiles, quedan excluidas totalmente de lo que es el sistema, porque desde la propia ley y de lo que hemos generado desde el punto de vista la protección de los datos personales les damos algunas garantías a las empresas para que con nuestros datos puedan también generar cierta garantía para sus negocios.

Entendemos que esta es una solución administrativa; en cada uno de estos artículos manejamos la necesidad de encontrar una solución a esta problemática.

Hablábamos del artículo 1°.

El artículo 2° habla de que "El estado de insolvencia del deudor se presume en cualquiera de los siguientes casos", y ahí se hace una enumeración en los literales A), B), C), D) y E), que funcionarían como indicadores para poder tener en cuenta si el deudor es insolvente.

El artículo 3° dice: "A los efectos de determinar la relación activo pasivo, el deudor presentará informe de deudas registradas en el registro de deudores, denunciará los créditos adeudados de naturaleza financiera, comercial, consumo y/o vivienda y acreditará sus ingresos mediante prueba fehaciente o declaración jurada suscrita por contador público so pena de declararse la insolvencia como fraudulenta". Estos son algunos resguardos y mecanismos para las garantías necesarias.

El artículo 4° establece: "Las deudas por tributos y pensiones alimenticias decretadas u homologadas judicialmente, no estarán comprendidas dentro del ámbito de aplicación material de esta ley". Acá, de plano, lo que estamos diciendo es que no se puede contemplar dentro de las deudas si hay alguna persona que está adeudando pensiones alimenticias. Eso no entraría dentro de esos requerimientos.

El artículo 5° expresa: "En ningún caso la denuncia de las deudas significará el reconocimiento de las mismas para el caso que estas se hallaren prescriptas o fueran obligaciones naturales conforme al artículo 1442 del Código Civil". ¿Qué pasa con esto? Aquí encontramos una situación donde hay mucha gente que cree que debe, pero jurídicamente no estaría debiendo o, mejor dicho, casos en los que el plazo para el

ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

reclamo judicial del acreedor venció, porque para todos aquellos créditos que pasaron los cuatro años y no se hizo el reclamo correspondiente, el plazo está vencido. El deudor, en caso de que le cobren después de los cuatro años, lo que puede hacer es acudir a un abogado y recurrir. En general, lo que te dicen es que no es que no exista la deuda, sino que, en realidad, judicialmente no tienen instrumentos como para poder cobrarla. Entonces, hay mucha gente que cree que debe, y esto es importante en el momento en se vaya a negociar por parte del Ministerio de Economía y Finanzas con los acreedores, porque ellos sí tienen el cruzamiento de los datos y la información. A su vez, también se le debería pedir al acreedor la información correspondiente, a los efectos de hacer ese cruzamiento, para encontrar una cifra que sea la correcta.

El artículo 6° dice: "Para acogerse a los beneficios de esta ley, los montos del capital inicial no refinanciado o reconvenido, que compone el total del pasivo no deberán superar las veinte mil unidades indexadas (20000 U.I.)". Esto también lo explicamos: para poner un tope, cuál debería ser. En ese momento planteamos que esas 20.000 unidades indexadas eran unos \$ 100.000.

El artículo 7° establece: "El Ministerio de Economía y Finanzas dispondrá un área o sector de Recuperación de Capacidad Crediticia, cuya competencia entre otras será la de recibir denuncias de deudas, verificar los activos y pasivos, notificar a los acreedores, suscribir los acuerdos de pago con las partes y toda otra que surja de la reglamentación de la presente". También explicamos en relación a este tema cómo visualizamos que debería funcionar.

El artículo 8° expresa: "El Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) a instancias del Ministerio de Economía y Finanzas, hará efectivo el pago de los créditos aprobados en los términos que dispone la presente ley, subrogándose en los mismos frente a los deudores".

El artículo 9° dice: "(Notificación a los acreedores).- Los acreedores cuyos créditos hayan sido incluidos en la declaración de insolvencia serán notificados, a efectos de que presenten la liquidación de sus créditos [...]". Esto era lo que explicábamos al comienzo. En realidad, el MEF se debería comunicar con los acreedores y pedirles que presenten lo que se supone que se les está debiendo, para cruzar esa información con lo que dice el deudor.

Leo nuevamente el artículo 9°: "(Notificación a los acreedores).- Los acreedores cuyos créditos hayan sido incluidos en la declaración de insolvencia serán notificados, a efectos de que presenten la liquidación de sus créditos, indicando la fecha de exigibilidad de los mismos y manifiesten su voluntad de acceder al recupero del capital adeudado más un 50% (cincuenta por ciento) de los intereses que en ningún caso podrán superar el 30% (treinta por ciento) del capital inicial, por todo concepto, con quita de intereses, multas, recargos o cualquier otro accesorio al mismo". Esto tiene que ver con la fecha en la que se tomó el crédito, y para todos los intereses lo que se está planteando en este artículo es que no pueden superar el 50% -por concepto de multas e intereses-, siempre y cuando no pasen el 30% del crédito tomado. Es una forma de garantizar, a nuestro entender, que el acreedor se encuentre con el capital inicial y un porcentaje del recupero del dinero, pero en esas condiciones. Obviamente, esto va dirigido a encontrar una solución a la problemática que tienen todas estas familias.

El artículo 10 establece: "El Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) podrá cancelar las deudas a cuenta de los deudores hasta el monto del capital inicial más un 50% (cincuenta por ciento) de los intereses que en ningún caso podrán superar el 30% (treinta por ciento) del capital inicial por todo concepto, una vez aceptado por los acreedores". Esto es más o menos lo mismo, pero aquí se deja claramente establecido.

NR/7/2022/135

- 12 -

El artículo 11 expresa: "El Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) se subrogará en los créditos respecto del deudor, por el monto efectivamente abonado al acreedor, que en ningún caso superará el monto del capital inicial que diera origen a la obligación más un 50 % (cincuenta por ciento) de los intereses que en ningún caso podrán superar el 30 % del capital inicial, suscribiendo un crédito con el deudor con plazo de hasta cinco años con interés del 2 % (dos por ciento) mensual". Acá estamos volviendo a dejar en claro que los intereses no pueden exceder un 30 % de lo que es el capital inicial; también se establece que el interés de ese recupero de la parte administrativa se estaría resolviendo con un 2 %, y se pone un plazo de refinanciación de hasta cinco años por parte del BROU con el deudor.

En los artículos siguientes, 12, 13, 14 y hasta el final, seguimos detallando cuáles serían los instrumentos que debería generar el Estado para resolver esta situación y en qué condiciones. En este sentido, el artículo 17 me parece que es muy importante y tiene que ver con la educación financiera, porque lo que hemos encontrado hasta el momento es que existe muchísima gente que va a tomar un crédito, que firma vales, y muchas veces esos vales están en blanco, no tienen fecha. También hay un conjunto de reclamos judiciales, porque la gente, por suerte -en algunos casos, no en todos-, conserva los recibos, pero luego esos recibos no coinciden con la fecha que tienen los vales. Digo esto a modo de ejemplo, pero hay un conjunto de elementos que refieren a la educación financiera que creo que sería una buena oportunidad para dirigirlos a este sector; sería un instrumento. Esta es una responsabilidad que debería tener el Estado a través del Ministerio de Economía y Finanzas.

En conclusión, pensamos que este es un tema central. Hay mucha gente que está en condiciones muy complejas, que han quedado por fuera del sistema financiero en el país, que tienen más deuda que sueldo, y si no encontramos un mecanismo o un instrumento como el que estamos planteando, va a ser muy difícil reenganchar a esa gente en el sistema financiero en nuestro país y que pueda acceder al crédito. Lo planteamos en estas condiciones porque el titular de este proyecto habla de la segunda oportunidad, y me parece que es importante que se conozca. Cuando uno hace una búsqueda a nivel de la legislación internacional, encuentra algunos países -que obviamente tienen otra legislación jurídica- que han hallado algunas soluciones en relación a este tema.

En el caso de la Ley de Segunda Oportunidad, el gobierno de España hizo una legislación específica con ese nombre para encontrar una solución. En Estados Unidos de América hay algunas políticas de reenganche en el sistema financiero, en el que los Estados juegan un papel importante. Creo que Uruguay debería avanzar en esa dirección. Es por ello que decimos que sería muy bueno pensar en dar una segunda oportunidad a un montón de gente que queda excluida del sistema financiero, y encontrar algunos mecanismos para dar respuesta a los reclamos.

**SEÑOR REPRESENTANTE PERRONE CABRERA (Álvaro).**- Quiero dejar constancia de que hay un proyecto similar a este presentado por Cabildo Abierto, que se está tratando en esta comisión. Lo ideal sería tratarlos en conjunto para encontrar los puntos de encuentro que haya entre los dos proyectos.

**SEÑOR PRESIDENTE.**- Me consta que hay otras iniciativas que, de algún modo, están direccionadas hacia el mismo objetivo planteado por el señor diputado Felipe Carballo. La instancia de hoy solo se previó para escuchar el fundamento que quisieran brindar los proponentes del proyecto de ley. En su momento, la Comisión dispondrá de los mecanismos de tratamiento correspondientes para este y para otros proyectos vinculados con el tema.

ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

NR/7/2022/135

- 13 -

**SEÑOR REPRESENTANTE OLMOS (Gustavo).**- A efectos de adelantar el trabajo, sugiero remitir este proyecto -y también el del señor diputado Álvaro Perrone, si ya no se hizo- al Ministerio de Economía y Finanzas al Banco de la República Oriental del Uruguay y al Banco Central del Uruguay.

(Diálogos)

**SEÑOR PRESIDENTE.**- Procederemos en la forma indicada por los señores diputados a los efectos de iniciar el trámite.

Agradecemos la presencia del señor diputado Felipe Carballo para el tratamiento del tema.

(Se retira de sala el señor representante Felipe Carballo Da Costa)

—Dese cuenta de los asuntos entrados.

(Se lee)

**SEÑOR REPRESENTANTE POSADA PAGLIOTTI (Iván).**- Quiero referirme a una respuesta a la Comisión del actual director general de Loterías y Quinielas, escribano Ricardo Berois. Está pendiente una consulta que había hecho la Comisión, que aparentemente fue diligenciada por el director general de Loterías y Quinielas, a través del Ministerio de Economía y Finanzas. Por lo tanto, lo primero que deberíamos hacer es reclamar esa respuesta.

En segundo lugar, en la legislatura pasada, ya tuvimos la oportunidad de recibir a toda esta gente, y era notorio que había enormes dificultades para buscar una solución. De todas maneras, me parece que lo primero que tenemos que hacer es recabar esa respuesta del director general de Loterías y Quinielas, y, a partir de allí, tomar una decisión al respecto. Digo esto porque una de las cuestiones que podrían instrumentarse es que, una vez evaluada la respuesta, se diera a conocer a estas personas la opinión del director general de Loterías y Quinielas, porque el tema ya fue tratado por la Comisión.

**SEÑOR PRESIDENTE.**- Este presidente es consciente de esa situación. De hecho, mantuvimos una conversación telefónica con el director general de Loterías y Quinielas. Inclusive, sabemos que ya hay un informe que se diligenció a la Dirección General del Ministerio de Economía y Finanzas.

Por lo tanto, el otro día tomamos la providencia de reiterar esa solicitud para que, oportunidad mediante, oficialmente se envíe, de una buena vez y por todas, ese informe a la Comisión.

**SEÑOR REPRESENTANTE POSADA PAGLIOTTI (Iván).**- Sugiero que directamente hable con el director general del Ministerio de Economía y Finanzas.

**SEÑOR PRESIDENTE.**- En realidad, ya lo hemos hecho, pero mediante mecanismos informales. Por supuesto que está pendiente esa conversación con el director general, pero, no obstante ello, nos parecía prudente reiterar formalmente la solicitud, tal como lo resolvió la Comisión el otro día; así se dispuso, sin perjuicio de todo lo demás.

(Diálogos)

**SEÑORA REPRESENTANTE DÍAZ REY (Bettiana).**- En la misma línea de lo planteado por el señor diputado Iván Posada, entiendo que desde la Presidencia de la Comisión se están haciendo las gestiones para tener la respuesta lo antes posible.

De todos modos, me parece importante trasladarle esta situación a la delegación. Lo digo porque cuando las delegaciones piden una audiencia es porque están interesadas

ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

NR/7/2022/135

- 14 -

en venir. En particular, QUDU ha participado de varias instancias en la legislatura pasada. Sabemos que vienen de diferentes departamentos y que se tienen que organizar para llegar desde lejos en el mismo día. Entonces, debemos trasladarles que no es falta de interés de la Comisión en tratar el tema, sino que desde que se presentó el proyecto que atiende la situación que reclaman desde hace mucho tiempo, cursamos una consulta, y aún no tuvimos respuesta. La idea es no hacerlos venir si no tenemos una respuesta concreta del Poder Ejecutivo, que es el que tiene la iniciativa privativa para establecer ese tipo de acciones que ellos plantean que necesitan como sector.

**SEÑOR PRESIDENTE.**- Esa es la mejor forma de tratar el tema. Creo que debemos recibirlos en las mejores condiciones posibles.

(Apoyados)

—En función de los acuerdos establecidos y dado que están suspendidas las sesiones de la Cámara, pongo a consideración suspender las reuniones de esta comisión para los días 23 y 30 de marzo.

Se va a votar.

(Se vota)

—Diez por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

Se levanta la reunión.

ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

≠

NR/7/2022/135

**De:** Comisión Hacienda CRR <hcrr@parlamento.gub.uy>  
**A:** "presid@bcu.gub.uy" <presid@bcu.gub.uy>  
**Fecha:** 18/03/2022 11:46  
**Tema:** Nota comisión Hacienda CRR - solicitud opinión  
**Adjuntos:** 020 Bcu.pdf, C 1170 - Rep. 342.pdf, VT 0807 16-03-22.PDF

Señor Presidente del Banco Central del Uruguay ,  
Ec. Diego Labat.

Remitimos nota de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes, por la que se solicita opinión acerca de un proyecto de ley a estudio de la asesora, caratulado "Capacidad crediticia".

Se adjunta el proyecto de ley y la versión taquigráfica referidos.

Se agradece acuse de recibo.

Saludamos al señor Presidente muy atentamente.

Eduardo Sánchez - Patricia Fabra  
Secretaría de la comisión  
Tel. 132 - ints. 3070/3071

ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

Sra. Jefe de Departamento:

Vienen estos obrados a efectos de que el Departamento de Normas de Regulación Financiera emita opinión sobre el Proyecto de Ley caratulado "Capacidad crediticia".

El citado Proyecto propone que determinados deudores habiendo entrado en cesación de pagos y declarados insolventes, podrán recuperar su capacidad crediticia mediante los mecanismos previstos por la proyectada ley.

Para acogerse a los beneficios de la ley los montos del capital inicial no deberán superar UI 20.000.

El Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) a instancias del Ministerio de Economía y Finanzas hará efectivo el pago de los créditos subrogándose en los mismos frente a los deudores. A efectos de recuperar lo abonado, el BROU podrá proceder a la retención sobre sus retribuciones salariales y pasividades.

Una vez abonado el 100% del crédito ante el BROU, el deudor quedará habilitado crediticiamente, procediéndose a la supresión de sus deudas en todos los registros de informes y "recuperando el deudor su categorización en el Banco Central del Uruguay que lo habilite a acceder al crédito".

En su artículo 2 se establecen presunciones de insolvencia como pueden ser:

- Cuando exista una o más obligaciones del deudor que hubieran vencido hace más de tres meses.
- Cuando el deudor estuviera categorizado por el Banco Central del Uruguay con un riesgo crediticio de 2B o mayor.



Los comentarios que surgen son los siguientes:

- a. Desde el punto de vista de la normativa bancocentralista no existe una categoría habilitante para acceder al crédito, ya que una entidad de crédito no tiene prohibido la concesión de créditos a partir de una determinada calificación, sin perjuicio de los desincentivos que puedan existir por la mayor constitución de provisiones por riesgos crediticios. Quizás se quiso expresar que el deudor pueda retornar a las menores categorías de riesgo como pueden ser la 1C y la 2A.
  
- b. De acuerdo al Anexo 1 del Marco Contable uno de los criterios para la clasificación en categorías de riesgo de un cliente es la experiencia de pago, y la eventual eliminación de información en la Central de Riesgos podría derivar en una calificación incorrecta, por lo que esta información en la Central de Riesgos debería quedar por fuera del alcance de la referida ley o limitar su alcance a la publicidad del historial crediticio, quedando reservado el acceso a las entidades de crédito.

Podría tomarse como referencia el mecanismo previsto por el artículo 2 de la Ley 18.812 de 23 de setiembre de 2011 que se transcribe a continuación:

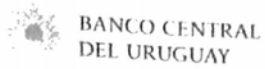
*"(Plazo de registro).- Los datos personales relativos a personas físicas podrán permanecer inscriptos en la Central de Riesgos Crediticios a cargo del Banco Central del Uruguay por un plazo máximo de quince años contados a partir del vencimiento de la operación.*

*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."*

- c. Se advierte una inconsistencia entre las presunciones de insolvencia ya que por un lado se mencionan vencimientos mayores a tres meses, mientras que por criterios de atraso en los pagos, en la cartera de consumo, por ejemplo, a la categoría 2B se llega con atrasos mayores a 30 días y menores a 60 días (2 meses).

- d. Si la deuda estuviera radicada en una entidad de crédito supervisada por la Superintendencia de Servicios Financieros, el citado Marco Contable prevé mecanismos de refinanciación, que cumpliendo determinados criterios, permite ubicar dichos créditos como vigentes y con el tiempo ir mejorando la calificación crediticia del cliente a medida que se realicen las amortizaciones convenidas.

Con lo informado, elévese a efectos de continuar con el curso de acción propuesto a Fo. 27.

Expediente N°: 2022-50-1-00470

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

Oficina Actuante:      NORMAS DE REGULACION FINANCIERA  
Fecha:                      25/03/2022 14:44:48  
Tipo:                        Informe

Se adjunta informe.

Archivos Adjuntos		
#	Nombre	Convertido a PDF
1	2022-50-1-00470-proyecto de ley.docx	Sí

Firmante:			
Usuario	Nombre	Cargo	SubRogación
fcrescente	Fernando Crescente Melo	JEFATURA DE UNIDAD I	

Expediente N°: 2022-50-1-00470

Expediente: 2022-50-1-00470

Dictamen 2022/0177

ASUNTO: COMISIÓN DE HACIENDA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES - SOLICITA OPINIÓN ACERCA DE UN PROYECTO DE LEY A ESTUDIO DE LA ASESORA, CARATULADO "CAPACIDAD CRED

**I) La consulta**

Vienen estas actuaciones a la Asesoría Jurídica a efectos de recabar su opinión acerca del proyecto de ley caratulado "capacidad crediticia" que luce de fs. 2 a 5 (fs. 27 y 29).

**II) Análisis**

Corresponde a esta Asesoría pronunciarse únicamente sobre los aspectos de legitimidad del proyecto de ley puesto a consideración, mientras que tanto el Banco Central del Uruguay y dentro de él, la Superintendencia de Servicios Financieros, podrán realizar eventualmente las consideraciones de mérito u oportunidad que entendieren pertinentes, sin perjuicio de la competencia del Poder Legislativo para expedirse en última instancia sobre el proyecto de ley.

Bajo esa premisa, el proyecto de ley objeto de la presente consulta merece los siguientes comentarios y consideraciones.

**i) Aclaraciones previas**

1.- El Clearing de Informes no debe confundirse con la Central de Riesgos Crediticios (CRC).

La Central de Riesgos es administrada por el Banco Central del Uruguay y se nutre exclusivamente de la información suministrada por las instituciones de intermediación financiera, Empresas Administradoras de Crédito, y Empresas de Servicios Financieros.

Por su parte, el Clearing de Informes es una entidad enteramente privada que se nutre de información de los Comercios y de las Instituciones públicas y Privadas que están afiliadas y envían solo datos de incumplimiento de adeudos originados en créditos comerciales y otros (no limitados a las entidades supervisadas por el BCU), por tanto tiene características distintas a las de la Central de Riesgos.

2.- A su vez, debe tenerse presente que el Banco Central del Uruguay no clasifica a los deudores ni les asigna categorías de riesgos crediticios, eso lo hacen las instituciones de intermediación financiera, Empresas Administradoras de Crédito y Empresas de Servicios Financieros, de acuerdo a la información que ellas tienen de la capacidad y de la voluntad de pago del deudor, siguiendo los criterios generales establecidos por la normativa del Banco Central del Uruguay (actualmente las más relevantes, Recopilación de Normas de Regulación y Control del Sistema Financiero, artículos 1, 178 y ss., 532, 533, 635 y 604, Comunicación N° 219/278 de 3 de diciembre de 2019 y Anexo relativo a Normas Contables para la elaboración de los estados financieros de instituciones supervisadas).

Dictamen 2022/0177

En consecuencia, se sugiere revisar la expresión empleada en el literal E) del artículo 2 del proyecto de ley en estudio.

3.- Asimismo cabe advertir que, en puridad, la "capacidad crediticia" no es una condición que jurídicamente se "tiene" o "se pierde". Jurídicamente, tener una calificación crediticia en una de las categorías más bajas en cuanto a la estimación de su capacidad de pago, no le impide al cliente obtener una línea de crédito en una institución financiera de plaza o en la actividad comercial. A su vez, 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 de los considerados "negativos" en la CRC, sin perjuicio de, como bien señala la Superintendencia de Servicios Financieros en su informe de fs.31, los desincentivos que puedan existir por la mayor constitución de provisiones por riesgos crediticios más altos.

En efecto, se considera que la expresión empleada en el artículo 1 in fine del proyecto ("recuperar su capacidad crediticia...") no es en rigor la técnicamente (desde el punto de vista jurídico) más adecuada a la situación que se pretende legislar.

**ii) La finalidad del proyecto de ley**

Conforme a lo expresado en la exposición de motivos agregada a fs. 6 de estas actuaciones, la finalidad del proyecto en análisis puede sintetizarse en los siguientes propósitos:

*"El presente proyecto de ley se plantea instrumentar un mecanismo por el cual los deudores de bajos recursos puedan recuperar su capacidad crediticia".*

*"Una de las formas para acceder a los créditos por parte de los deudores, es lograr la supresión en los registros de deudores con calificación negativa mediante el pago".*

*"El Proyecto está destinado a la recuperación de la capacidad crediticia de los deudores personas físicas que no realicen actividad empresarial."*

**iii) La Central de Riesgos Crediticios**

"El Banco Central del Uruguay, en el marco del cumplimiento de su cometido de regulación y control del sistema financiero, administra una base de datos denominada "Central de Riesgos Crediticios" (CRC). 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, por tanto, un sistema integrado que contiene un registro de datos sobre la totalidad de los deudores del sistema financiero, nutrido de la

Dictamen 2022/0177

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 instituciones del sector financiero -así como los conjuntos económicos que los deudores integran-, que es administrado por el Banco Central del Uruguay en el ámbito de la Superintendencia de Servicios Financieros.

Comprende básicamente dos tipos de datos: la información sobre la deuda y la clasificación del riesgo crediticio del deudor, esta última efectuada por la entidad financiera informante y por una entidad calificadora (en una escala de 1 a 5).

De lo anterior, surgen cuatro aspectos que cabe destacar para comprender el alcance de esta base de datos:

Sólo comprende las operaciones crediticias (también denominadas "activas") del sistema financiero. No contiene, por tanto información sobre operaciones de crédito de naturaleza comercial, que suelen incluirse en bases de datos con denominaciones del tipo "clearing de informes";

Las únicas entidades que proporcionan datos para su inclusión en la CRC son las entidades que integran el sistema financiero y por tanto controladas por el Banco Central del Uruguay.

La información sobre deudas incluye toda operación crediticia del sistema financiero (créditos directos o contingentes), incluyendo el mero otorgamiento de una línea de crédito, utilizada o no por el potencial deudor, así como las operaciones que registran cumplimiento o incumplimiento por parte del deudor (esta es otra diferencia sustancial con las bases de datos crediticios comerciales conocidas como "clearing de informes", que sólo registran las situaciones de incumplimiento).

La clasificación del riesgo de cada deudor incluida en la CRC por las entidades financieras, no tiene consecuencias vinculantes para las entidades financieras respecto del otorgamiento (o no) de futuros créditos. En otras palabras, una mala calificación no tiene por efecto "excluir" preceptivamente a una persona de la posibilidad de obtener un crédito, aunque sí constituirá obviamente información relevante para la operativa de concesión de créditos e indicativa, por otro lado, para las previsiones contables de dichas entidades. Pero es importante destacar que esta "relevancia" es meramente fáctica y carece de preceptividad jurídica<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> PÉREZ BENECH, Viviana, "Central de Riesgos Crediticios Administrada por el Banco Central del Uruguay. Regulación especial en materia de protección de datos personales, permanencia y rectificación de datos" en Regulación de la Actividad Privada, Instituto de Derecho Administrativo, año 2015, p. 83-84.

Dictamen 2022/0177

Las instituciones de intermediación financiera, las Empresas Administradoras de Crédito, y las Empresas de Servicios Financieros son quienes deben proporcionar mensualmente la información al Banco Central del Uruguay.

Las instituciones de intermediación financiera son:

- Bancos
- Bancos minoristas
- Bancos de inversión
- Casas financieras
- Instituciones financieras externas
- Cooperativas de intermediación financiera
- Cooperativas de intermediación financiera minoristas
- Grupos de Ahorro Previo

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.

La Superintendencia de Servicios Financieros se limita a consolidar la información enviada por todas las instituciones, en la Central de Riesgos.

La Central de Riesgos brinda información útil al momento de analizar solicitudes de crédito y monitorear periódicamente los créditos otorgados. Cuando una persona física o jurídica solicita, por ejemplo, un préstamo o un aval o una tarjeta de crédito a una institución financiera, ésta evalúa, antes de decidir, la capacidad de pago de esa persona. También revisará su historial de cumplimiento de obligaciones, que obtiene en la Central de Riesgos.

Por otra parte, la información que vuelcan las distintas instituciones en la Central de Riesgos, 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.

#### **iv) Riesgo Crediticio**

De acuerdo a la normativa bancocentralista, el riesgo crediticio es la obligación de una persona -física o jurídica- vinculada a una operación de crédito, ya sea en forma directa - como único titular o conjuntamente con otras personas- o en forma contingente, como garante de terceros.

## Dictamen 2022/0177

Clasificar riesgos crediticios implica para las instituciones de intermediación financiera, Empresas Administradoras de Crédito, y Empresas de Servicios Financieros, valorar el cumplimiento y la capacidad de pago de los deudores. A partir de esa evaluación éstas asignan una categoría de riesgo acorde con las normas emitidas por la Superintendencia de Servicios Financieros.

Las instituciones clasifican los créditos directos y contingentes que conceden a personas físicas o jurídicas del sector no financiero, en Comercial, Consumo y Vivienda, de acuerdo al destino de dichos créditos. El detalle de las categorías y de los criterios para clasificar cada tipo de cartera y de deudor se encuentra disponible en la normativa de la Superintendencia.

A efectos ilustrativos, se exponen a continuación en forma sucinta, los criterios de categorización que se utilizan para las carteras comerciales<sup>2</sup>:

Categoría 1A - Operaciones con garantías autoliquidables admitidas:

Comprende operaciones totalmente respaldadas por determinadas garantías de muy buena calidad y muy líquidas, de modo que, si el deudor incumple con el repago del préstamo, la institución financiera puede recuperar fácilmente las sumas prestadas a través de la ejecución de la garantía.

Categoría 1C - Deudores con capacidad de pago fuerte:

Se trata de clientes con operaciones vigentes o con menos de 10 días de vencidas. Han registrado resultados positivos en los 3 últimos años y en cuanto a su capacidad de pago se evalúa que seguirá siendo muy buena aún ante cambios importantes de las condiciones macroeconómicas. Pueden incluirse operaciones de crédito estructuradas con muy buenas perspectivas de cobro.

Categoría 2A - Deudores con capacidad de pago adecuada.

Pueden presentar pequeñas dificultades, manifiestas en atrasos de menos de 30 días en sus pagos o de 60 días en el caso de la información a presentar. Pueden presentar pérdidas ocasionales.

Categoría 2B - Deudores con capacidad de pago con problemas potenciales.

Son deudores que pueden llegar a tener dificultades. Pueden tener atrasos menores a 60 días en sus pagos. Sus pérdidas en los 3 últimos años, si las hubo, no son importantes. Asimismo pueden presentar atrasos menores a 90 días en la información que deben presentar a la institución.

Categoría 3 - Deudores con capacidad de pago comprometida:

<sup>2</sup> Disponible en [https://www.bcu.gub.uy/Servicios-Financieros-SSF/Paginas/Central\\_Riesgos\\_Categorias.aspx](https://www.bcu.gub.uy/Servicios-Financieros-SSF/Paginas/Central_Riesgos_Categorias.aspx)



Dictamen 2022/0177

Son deudores cuya situación crediticia evidencia problemas importantes, presentan atrasos de menos de 120 días en los pagos, o en la remisión de información a la institución. Ésta es la mínima calificación que pueden tener los deudores con pérdidas significativas en los últimos 3 años o que presenten mala calificación en otra institución.

Categoría 4 - Deudores con capacidad de pago muy comprometida:

Comprende a los deudores con problemas importantes en su capacidad de pago, evidenciados en atrasos mayores a 120 días en la presentación de la información a la institución o de hasta 180 días en los pagos o que hayan pérdidas muy significativas en los últimos 3 años.

Categoría 5 - Deudores irrecuperables:

Se trata de casos de clara evidencia de incobrabilidad, con atrasos mayores a 180 días en los pagos y de más de 120 días en la presentación de información.

**v) Los fundamentos de la existencia de la Central de Riesgos Crediticios, su naturaleza y finalidad**

"En primer lugar, cabe precisar que los antecedentes y fundamentos de la existencia de este tipo de bases de datos de información crediticia financiera, se vinculan con el desarrollo de las mejores prácticas de supervisión bancaria vinculadas a la gestión del riesgo.

El Comité de supervisión bancaria con sede en Basilea (Comité de Basilea para el Control Bancario) fue creado en el año 1975, funciona bajo los auspicios del BIS ("Bank of International Settlements" o en español, Banco de Pagos Internacionales) y está compuesto por los reguladores bancarios de 11 países industrializados más Luxemburgo. Tiene como propósito principal brindar cooperación regular entre sus miembros en los temas referidos a la supervisión bancaria y precisamente orientó hacia los objetivos de transparencia en el riesgo crediticio las recomendaciones contenidas en los Acuerdos denominados Basilea I, II y III.

Se trata de recomendaciones sobre la legislación y regulación bancaria dirigidas a los supervisores bancarios, con el objetivo de procurar el fortalecimiento de la supervisión, que si bien carecen de fuerza vinculante, se han venido incorporando por parte de los supervisores bancarios de todos el mundo (incluyendo nuestro país), como paradigma de las mejores prácticas de supervisión.

Este esfuerzo de armonización internacional tuvo su primer hito en el "Acuerdo de Capitales de Basilea" (llamado "Basilea I") que entró en vigor en 1992, y que actualmente sirve de base para la regulación de capital de los bancos de más de 100 países. El propósito de este acuerdo fue reforzar la solvencia de los

## Dictamen 2022/0177

bancos y reducir el riesgo sistémico, estableciendo los requerimientos de capital para todas las operaciones de crédito bancario, intentando así orientarse hacia el logro de reglas uniformes a nivel internacional.

A los efectos de seguir avanzando en los propósitos antedichos, en julio de 2004 el Comité de Basilea aprobó el "Nuevo Acuerdo de Capital", más conocido como "Basilea II".

La médula de Basilea II es la mejora de los métodos de medición y gestión de riesgo de las entidades bancarias, de modo que los requerimientos de capital resulten mucho más ajustados a dichos riesgos. Se intentó superar así las limitaciones de Basilea I poniendo énfasis en la calidad crediticia, esto es, la existencia de diferencias en las probabilidades de incumplimiento de los distintos prestatarios, aportando así elementos de mayor sensibilidad ante las variaciones del riesgo. Tiene por objetivo construir una base sólida para la regulación prudente del capital, la supervisión y la disciplina de mercado, así como perfeccionar la gestión del riesgo y la estabilidad financiera. En términos ilustrativos, Basilea II se propone medir cualquier fuente de riesgo, incluidas las relacionadas con los sistemas informáticos.

Este énfasis en el factor riesgo se reflejó en los tres pilares fundamentales de Basilea II:

- a) Los requerimientos de capital de un banco se fijan de forma mucho más ajustada a los riesgos a los que realmente se enfrentan las entidades y se tienen en cuenta las diferentes capacidades de cada entidad para medir y gestionar el riesgo.
- b) Asignación a los supervisores de la tarea de evaluar el riesgo global de cada entidad y las herramientas, sistemas y procedimientos de los que dispone dicha entidad para gestionar el riesgo.
- c) Reforzar la disciplina del mercado, introduciendo una mayor transparencia en la información sobre el riesgo y el capital de cada entidad.

En setiembre de 2010, tras la crisis financiera global de 2008, se anunció el Acuerdo Basilea III, cuyas recomendaciones refieren al diseño de nuevas y más estrictas reglas de capital tendientes a una reforma del sector financiero para conferir una gestión del riesgo con mayor resistencia de los bancos a las crisis, teniendo en cuenta que la crisis global fue asociada directamente a la asunción excesiva de riesgos.

En definitiva, nos interesa destacar que la tendencia hacia la transparencia de la información crediticia como una herramienta para la mejora de la gestión de crédito no tiene generación espontánea en nuestro país, ni es un producto único de la regulación del sistema financiero en Uruguay, sino que es un tema

Dictamen 2022/0177

central de las recomendaciones internacionales dirigidas a la mejora de la supervisión bancaria.

Fácil es advertir el papel protagónico que tiene en este esquema de transparencia en la gestión del riesgo de las entidades bancarias, la posibilidad de contar con un sistema de información veraz, suficiente y oportuna sobre los deudores del sistema financiero, no solamente para procurar una mejor gestión de su propia política crediticia, sino para que el supervisor pueda evaluar correctamente las provisiones de capital ajustadas al riesgo efectivo de cada operación ya concretada, esto es, la calidad de sus activos y su adecuada contabilización.

Y precisamente las bases de datos sobre operaciones activas, como la CRC, son las herramientas capaces de ofrecer la información adecuada para cuantificar los riesgos de cada operación.

La correcta cuantificación de estos riesgos a través de dicha base de datos, depende de un manejo correcto de la información, así como de una adecuada protección de los datos, no sólo como garantía de los titulares de los mismos, sino también como forma de optimizar los controles sobre su veracidad y actualización, de modo que los mismos constituyan un fiel reflejo de la realidad crediticia de los sujetos registrados.<sup>3</sup>

"De este contexto internacional, resulta que la utilización de la CRC como herramienta para la gestión del riesgo crediticio, se presenta ajustada a las finalidades asignadas al Banco Central del Uruguay, organismo de supervisión bancaria de creación constitucional (art. 196 de la Constitución), en su Carta Orgánica.

En efecto, el artículo 3 literal B) de la Ley N° 16.696, en la redacción dada por el art. 1° de la Ley N° 18.401, establece que el BCU tendrá como finalidad primordial "La regulación del funcionamiento y la supervisión del sistema de pagos y del sistema financiero, promoviendo su solidez, solvencia, eficiencia y desarrollo".

Como venimos de analizar, en los Acuerdos de Basilea, la técnica de supervisión bancaria reconoce la importancia esencial de contar con un adecuado desarrollo de los sistemas de gestión y medición de riesgos para promover la transparencia del crédito, lo que permite reforzar la solvencia de los bancos y reducir el riesgo sistémico, sin perjuicio de los beneficios que ello acarrea en cuanto al abatimiento de los costos del crédito.

La estabilidad del sistema financiero, asignada como objetivo primordial de la supervisión bancaria al Banco Central del Uruguay, resulta una premisa fundamental para procurar la confianza en el sistema bancario y financiero

<sup>3</sup> PÉREZ BENECH, Viviana, ob. cit. p. 90 a 92

## Dictamen 2022/0177

como receptor del ahorro público, para lograr una mejor reasignación de recursos en la sociedad.

La protección del ahorro público, sustento del sistema bancario, resulta un objetivo de interés general así reconocido expresamente por la normativa que regula la actividad de supervisión bancaria. Como ejemplo de ello, puede citarse Ley N° 17.613 de 27 de diciembre de 2002 (Ley de Fortalecimiento del Sistema Bancario), en cuyos artículos 13 y 27, entre otros, se asigna expresamente a la supervisión bancaria la finalidad primordial de "proteger el ahorro público por razones de interés general" (atribuyendo tal objetivo también al Poder Ejecutivo en el citado artículo 27).

En definitiva, de la conjunción de la normativa y principios internacionales de supervisión bancaria, con la normativa nacional que regula los objetivos de dicha actividad, cabe concluir que la existencia de bases de datos con información veraz, suficiente y oportuna sobre deudores del sistema financiero, resulta una herramienta fundamental para lograr un adecuado sistema de gestión y transparencia del riesgo, directamente relacionado a la estabilidad del sistema financiero."<sup>4</sup>

"En el sistema de intermediación financiera, donde las instituciones toman recursos del ahorro público para cubrir necesidades de financiamiento de sus clientes prestatarios, el déficit de información -producto de la supresión de los datos sobre las deudas mantenidas por los sujetos abarcados en el ámbito de aplicación del proyecto de ley en análisis- podría traducirse en debilidades en la gestión del riesgo crediticio de las instituciones (puesto que el "valor de un banco" es en definitiva el valor de sus activos), con las potenciales consecuencias sobre la protección del ahorro público, que constituye la base de dicho financiamiento.

En efecto, desde la perspectiva de los fundamentos y principios de supervisión bancaria (transparencia y mejor gestión del riesgo crediticio), se estaría privando a dicho sistema y al supervisor bancario, de información que permite cuantificar adecuadamente los verdaderos riesgos de cada operación."<sup>5</sup>

En suma, la Central de Riesgos es una base de datos sobre deudores del sistema financiero, alimentada por la información que aportan las instituciones de intermediación financiera de acuerdo a los procedimientos y en las oportunidades previstas en la reglamentación.

---

4 PÉREZ BENECH, Viviana, ob. cit. p. 92-93.

5 PÉREZ BENECH, Viviana, ob. cit. p. 97.