

Usura y sobre endeudamiento

AEBU – abril 2022

Contenido:

- 1-Introducción
- 2- Algunas consideraciones previas
- 3- Sobre los proyectos de ley
- 4-Propuestas para avanzar en estas temáticas

1- Introducción.

Recientemente fueron presentados distintos proyectos de ley para abordar la problemática del sobre endeudamiento y también los niveles de tasas de interés máximas, conocidos como topes de usura.

Se presentó un proyecto por parte del diputado Peña, del Partido de la Gente, que propone modificar la ley 18.212, que reglamenta los topes de usura en el mercado de crédito. También, sobre esta temática, se presentaron los proyectos “Procedimiento de reestructuración de deudas de personas físicas” por parte del diputado Perrone de Cabildo Abierto; “Capacidad crediticia” presentado por los diputados Carballo, Mato, Caggiani, Otero, Varela y Lima; y anteriormente, en 2018, “Intereses moratorios devengados en pequeños créditos” presentado por el diputado Malán, estos últimos dos proyectos corresponden al Frente Amplio.

Las iniciativas tienen en común que parten de la preocupación de los niveles de endeudamiento de las familias. Se basan en algunos datos, pero muy escasos y en ninguno se dimensiona de forma muy clara la magnitud del fenómeno.

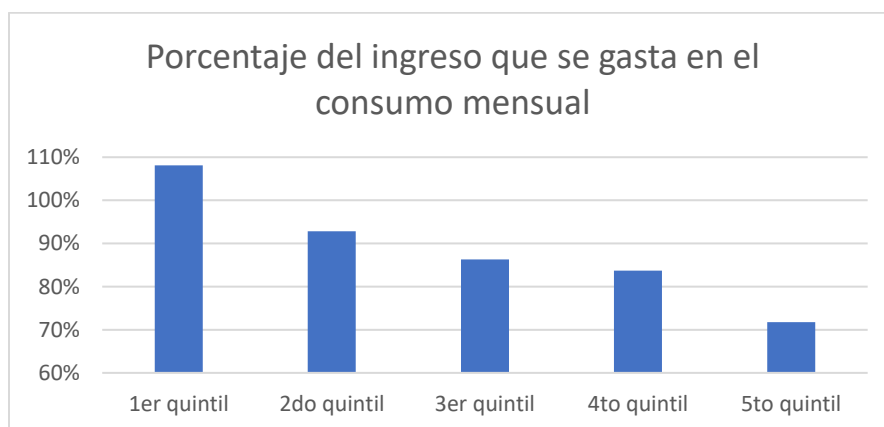
Actualmente la política referente a la usura no parece estar logrando efectos sobre las tasas a las que se endeudan los sectores que más necesidades presentan de acceder a financiamiento y ser incluidos en el sistema, los cuales tienen dificultades para disponer de servicios de calidad, formales, supervisados, regulados y principalmente a costos razonables.

De hecho, las situaciones de tasas de interés que se puedan considerar excesivas corresponden a determinados tipos de operaciones y no a una situación generalizada del mercado. Estas tasas son elevadas por muchas causas, que trascienden la sola ecuación de las empresas y responden

en mayor medida a la forma de funcionamiento del sistema financiero (la lógica de racionamiento del crédito, los criterios conservadores para determinar los riesgos de los agentes, entre otras). En un mercado donde los principales grupos económicos, liderados por los mayores bancos privados, han tenido ganancias históricamente altas aun en momentos de estancamiento económico, difícilmente se pueda establecer que los casos de tasas elevadas se puedan explicar directamente por los elevados costos.

También existen situaciones de sobre endeudamiento problemáticas que parecen no tener salida y generan la exclusión de esas personas del acceso a los servicios financieros y con ellos de otras actividades de la vida económica y social, generando incluso limitaciones para el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones con el resto de la sociedad.

Es importante tener en cuenta que un amplio sector de la sociedad necesita de financiamiento para sostener su nivel de consumo mensual. La Encuesta Financiera de los hogares del INE, realizada en 2017, muestra que el primer quintil de ingresos (el 20% de la población que percibe menos recursos) tiene un consumo que supera el 100% de sus ingresos mensuales en promedio. Eso quiere decir que en 2017 (último dato disponible) un grupo de más de 600.000 personas no tenía recursos para afrontar su gasto mensual y requería algún tipo de financiamiento.



Por ello, es muy relevante tener en cuenta que algunos de los cambios que se proponen pueden ocasionar distorsiones en el mercado no deseadas, y con ellas una mayor exclusión de la población más vulnerable.

Parece entonces oportuno un abordaje desde la política pública, pero desde un enfoque más integral y selectivo al mismo tiempo, apoyado en aspectos como la educación, la información y una institucionalidad más fuerte, utilizando posiblemente herramientas o incentivos que no se han manejado en las leyes que Uruguay aplicó sobre el tema hasta el momento.

Pero el camino de bajar los topes de usura como medida única y a través de criterios que técnicamente son discutibles, no parece ser el más conveniente. Tampoco soluciones únicas que

dejen de lado las características de los agentes y las operaciones, que puedan implicar ignorar el riesgo y los incentivos implícitos que se están generando.

En ese sentido, AEBU ha defendido de forma continua, al menos desde 1999 con el documento programático “Sistema Financiero, un asunto de Estado”, una postura a favor de la inclusión financiera como un proceso que implique una mayor inclusión social a través de un sistema financiero que atienda las necesidades de todos los sectores sociales y contribuya a que la población normalmente excluida y las pequeñas empresas tengan un acceso sano al sistema financiero, siendo este una herramienta que contribuya a su desarrollo.

Pese a que las últimas normas que se aprobaron en esa materia van en contra del proceso de inclusión financiera ya recorrido, las políticas integrales de inclusión, sostenidas en el tiempo, serían una herramienta potente para atacar los problemas que se busca abordar con las leyes que se encuentran en discusión.

2- Algunas consideraciones previas.

Sobre el concepto de usura

En nuestro país existen dos tipos de usura: la usura civil y la usura penal. La primera se configura cuando se superan los topes máximos establecidos en la Ley 18.212 para distintos tipos de intereses en operaciones de crédito o similares. Adicionalmente, para que se configure usura penal, debe haber aprovechamiento de la necesidad, ligereza o inexperiencia del deudor.

La Ley 18.212 “Tasas de interés y usura” promulgada en diciembre de 2007, es la normativa vigente actual que define los topes máximos de usura en el mercado de crédito. En la exposición de motivos de la ley se argumenta que: “Los mercados financieros, sin embargo, constituyen un ejemplo típico de mercados en los cuales el libre juego de la oferta y la demanda no necesariamente conduce a un óptimo. Además de la posible falta de competencia determinada por estructuras oligopólicas en algunos segmentos del negocio financiero, se destacan los problemas de asimetrías de información y la presencia de consumidores o demandantes de crédito que, por su tamaño en el mercado y su capacidad para obtener e interpretar la información relevante, se encuentran en inferioridad de condiciones al momento de solicitar y obtener crédito. Existe espacio, entonces, para regulaciones que impliquen una mejora de bienestar, y la fijación por ley de tasas de interés máximas constituye, bajo un diseño adecuado, una forma efectiva de protección para un importante conjunto de demandantes de crédito.”

Sobre la ley actual

Para determinar si existen intereses usurarios, la normativa establece que cada operación tiene una tasa implícita, la cual debe compararse con el tope de usura establecido por la ley, que es un guarismo que se determina a partir de las tasas medias calculadas por el BCU.

Sobre las tasas medias

La determinación de los topes de usura depende en gran medida del cálculo del BCU sobre las tasas medias, el cual no es público en su metodología, sino que se conoce únicamente el resultado cuando se dan a conocer los datos. La ley establece que, para la tasa media, se “considerará las operaciones de créditos concedidos a residentes del sector privado no financiero, informadas por las instituciones de intermediación financiera que operan en el mercado local” y se excluirán “aquellas operaciones de crédito que entienda que, por sus características, distorsionan la realidad del mercado”.

Con respecto a este punto, se han generado algunas diferencias en su aplicación. La polémica se genera, en el caso de las carteras de crédito que los bancos muchas veces compran a las administradoras de crédito, los cuales están otorgados a tasas de interés más altas, características del mercado de administradoras. Y dado que los bancos, reportan las tasas considerando estas carteras, la tasa media es más elevada que si solo se consideran las operaciones directamente otorgadas por los bancos.

El presidente de BCU, Diego Labat, explicó en audiencia con la Comisión de Hacienda de diputados el 2 de diciembre de 2020, que estas operaciones hasta el momento se consideraron para el cálculo de la tasa media (lo que implica que los valores han sido mayores que si no se consideraban). Sin embargo, desde el área jurídica de ese organismo, interpretando la ley vigente, consideran que no se deben incluir, por lo que se están revisando su criterio.

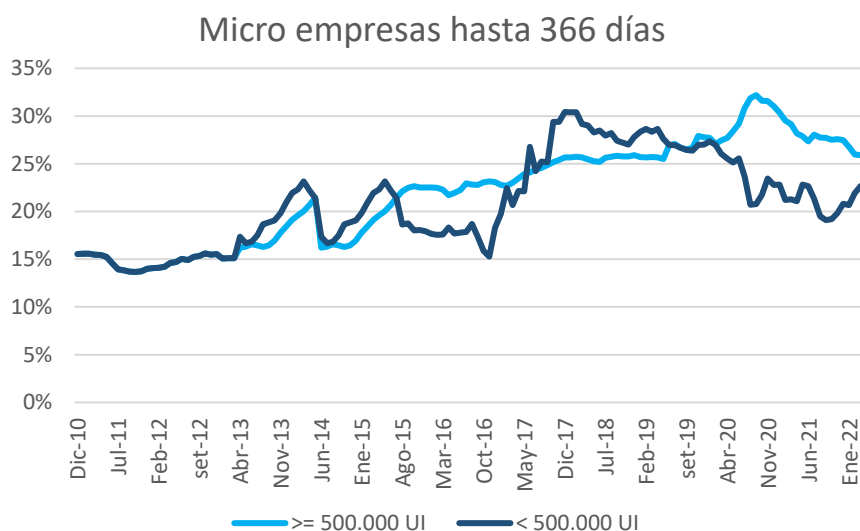
Evolución de las tasas medias de interés

El BCU todos los meses publica las tasas medias y el respectivo tope de usura y mora correspondiente, según: moneda (U\$, UI, \$), plazo (hasta 366 días, 367 días o más), destinatario (tamaño de empresa: grande, mediana, pequeña o micro; familia: consumo con autorización de descuento y sin autorización de descuento, o vivienda) y monto (capital < 2 millones UI o capital > 2 millones de UI).

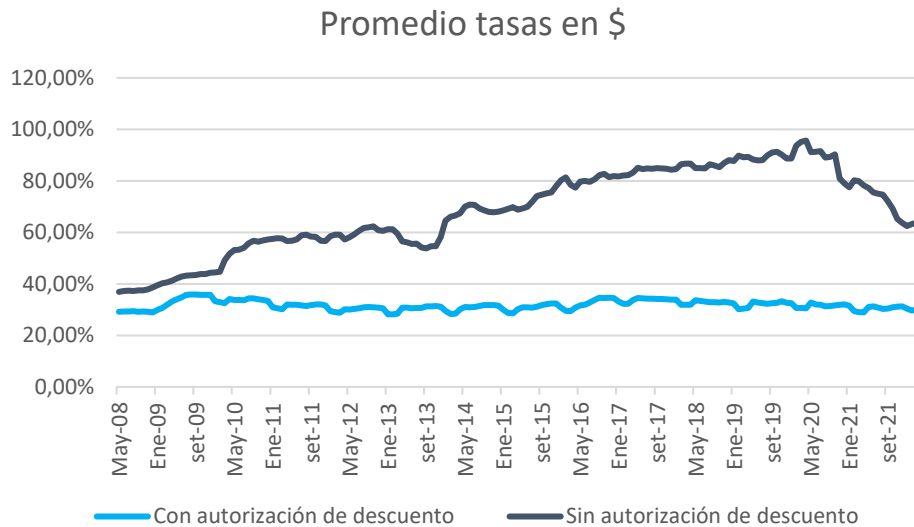
Es importante puntualizar que el aumento sostenido de las tasas no se cumple para todos los segmentos del mercado, el fenómeno de crecimiento se explica principalmente por los créditos al consumo de las familias fuera de nómina, y también por los créditos a plazos menores a un año que toman las Microempresas; en los restantes sectores no parece haber comportamientos similares.

En cada segmento de mercado la evolución de las tasas medias en los últimos diez años ha sido diferente. Para las empresas grandes y medianas, las tasas medias han ido variando sin demostrar una tendencia creciente, incluso en los últimos años han mostrado una tendencia a la baja. Este segmento es uno de los más competitivos, ya que estas empresas pueden encontrar además de en el sistema bancario, ofertas de crédito en el mercado de valores local o en agentes extranjeros.

Mientras, al analizar el comportamiento para las Microempresas, que tienen ventas anuales que superan las 500.000 UI a un plazo menor a un año, se registra un crecimiento constantemente. Pasando del entorno de 15% en 2010 hasta ubicarse en la actualidad en guarismos cercanos a 30%. En el año 2020, en contexto de crisis provocada por la pandemia llegó a superar el 30%, pero los últimos meses de 2021 y principios de 2022, ya presenta guarismos similares a los fines de 2019. Lo que implica en un tope actual de tasa de 50% para ese subsector y 58% de mora (para las Microempresas con ventas anuales superiores a 500.000 UI que solicitan créditos por más de 2 millones de UI).



En lo que respecta al sector familias/créditos al consumo en moneda nacional no reajutable, al distinguir los créditos con autorización de descuento y los créditos fuera de nómina se observa claramente como el problema radica en estos últimos como se observa en la gráfica.



El promedio de las tasas cobradas a los créditos con autorización de descuento se ha mantenido relativamente constante a lo largo del período analizado, mientras que los créditos sin autorización de descuento han pasado de tasas en promedio cercanas al 40% en 2008 a tasas en el entorno del 90% en 2019. En el contexto de la crisis generada por la pandemia, se observó una aceleración del crecimiento llegando a una tasa media de 96% en abril de 2020 (peores meses de contracción económica), para luego comenzar a bajar hasta el último dato disponible a abril de 2022, la cual se encuentra en 64%, estos niveles de tasa media no se veían desde mediados de 2014.

Lo que se traduce en un tope de tasa actual de 110,3% y 128,1% de mora, para el subsector específico de los créditos fuera de nómina, con ingresos inferiores a 10.000 UI y que soliciten un capital inferior a 2 millones de UI.

En los restantes segmentos de mercado tanto de créditos en dólares como en UI, no se identifican tendencias crecientes.

Sobre el sistema financiero y el mercado

La composición del sistema financiero es relevante para entender el impacto que pueden tener las modificaciones propuestas sobre la actividad y sobre el empleo del sector. Se trata de un sector de actividad muy heterogéneo, en el cual conviven empresas que atienden varios segmentos del mercado al mismo tiempo, y otras que se enfocan en un público puntual.

Este último tipo de empresas tiene una sensibilidad o riesgo mucho mayor ante los cambios que se puedan determinar en la regulación de las tasas de interés, es posible que modificaciones grandes en la normativa afecten su ecuación económica de forma relevante.

Las empresas más grandes y con una actividad más diversificada, tienen mayor capacidad de absorber estos posibles cambios. De hecho, actualmente los bancos más grandes son propietarios de varias de las administradoras de crédito que manejan las carteras de crédito más importantes. Estas empresas forman grupos económicos que tienen mayor capacidad de hacer frente a modificaciones regulatorias.

Tipo de Empresa	Número de Trabajadores	Número de Empresas	Riesgo ante cambios legales
BANCO PÚBLICO	6.979	4	Bajo
BANCO PRIVADO	3.096	9	Medio
ADMINISTRADORA DE CRÉDITO	5.462	75	Alto
SEGUROS	843	18	Bajo
COOP. DE AH. Y CRED.	922	58	Alto
COOP. DE INT. FIN.	42	1	Alto
TRANSP. DE VALORES	734	3	Medio
AFAP	445	4	Bajo
Otros	4.610	S/datos	

Es necesario tener en cuenta que las tasas de interés que se ofrecen en los distintos mercados están vinculadas entre sí, forman parte de la estructura financiera de las empresas, y no son independientes unas de las otras, si no que, en muchos casos, los préstamos orientados a un sector financian las tasas de interés de otro segmento del mercado.

Esto quiere decir que, alterar de forma arbitraria las tasas de interés de un tipo de préstamos, tendrá incidencia sobre el costo de financiamiento en todo el resto de los segmentos del mercado, dado que forman parte de un sistema compuesto por las mismas empresas.

3- Sobre los proyectos de ley

Cambios en el cálculo del tope de usura e intereses moratorios

El proyecto de Peña plantea, como cambio sustantivo, una modificación para calcular las tasas medias de interés y también para determinar a partir de las mismas, los topes de usura, ante la posición expresada en la exposición de motivos de que los intereses de los créditos en Uruguay son demasiado elevados y crecientes en el tiempo.

Se plantea determinar que hay intereses de usura cuando estos superen la tasa media de interés publicada por el BCU, en el porcentaje establecido por el IPC. El criterio no es claro, ya que el IPC es un índice y la letra no establece cual sería el lapso en que se considera el porcentaje de variación del Índice para aplicar. Igualmente, aunque se considere anual, por ejemplo, estaría

entre un 7% y 10% que es lo que se puede proyectar en los próximos años el aumento de precios, con un compromiso del BCU a que se aún menor. En caso de mora, se propone que se consideren intereses usurarios cuando la tasa implícita superare dicho índice en un 20%.

Teniendo en cuenta que actualmente las tasas de usura se encuentran entre 20% y 90% por encima de la tasa media determinada por el BCU (de acuerdo con el plazo, monto y tipo de operación), la idea de aplicar una única tasa de usura que implique la aplicación del IPC a la tasa media resulta sin lugar a duda una reducción significativa del tope y una uniformización de este que deja de lado los distintos niveles de riesgo asociados a las operaciones.

Tanto las familias como las microempresas se caracterizan por ser los agentes más débiles del sistema, lo que se refuerza con el hecho de que son un mercado “cautivo” para las empresas que otorgan créditos, ya que no cuentan con otras alternativas de financiamiento.

Una reducción abrupta del tope para la tasa de interés puede generar un efecto no deseado, ya que si las instituciones perciben que un agente representa un riesgo mayor al que refleja la tasa máxima permitida, optaran por no otorgarle financiamiento, por lo que una medida que buscaba abaratar el crédito se puede traducir en mecanismo que genere mayor exclusión de la población más vulnerable o con mayor necesidad de financiamiento.

Y quedar por fuera del sistema financiero formal, para este tipo de agentes, implica acudir al sistema informal en donde las condiciones en general son de peor calidad y más desventajosas.

Teniendo en cuenta lo anterior, el considerar que, a través de la reducción de topes, como único instrumento de la política pública, se lograrán mejores condiciones financieras para estos segmentos del mercado, no parece convincente.

Por otro lado, en un informe elaborado por el BCU sobre este proyecto se considera que, “los cambios que propone el proyecto reducirán el nivel actual de tasas de interés en el corto plazo, sin embargo, no necesariamente podrán impedir un crecimiento de estas en el largo plazo como sucediera en el pasado, en la medida que la dinámica de formación de precios en el mercado no se encuentra restringida por un valor exógeno.”

Desde otro punto de vista, también resulta un riesgo para la actividad de ciertas empresas financieras que una reducción de los topes de tasas de interés vuelva inviables operaciones y negocios que se realizaban hasta el momento. Esto tiene potenciales efectos no solo sobre las empresas financieras si no sobre la actividad económica de sus clientes, que podrían ver interrumpido su acceso al financiamiento.

Se entiende que es relevante tener en cuenta que medidas sobre las tasas de interés como las planteadas pueden tener múltiples efectos colaterales, con posibles impactos sobre el empleo del sector financiero, pero también afectando las condiciones del mercado. La población excluida

puede incrementarse ya sea por dejar de ser sujeto de crédito a las tasas que permite la ley, o, por el contrario, llegar a situaciones de sobre endeudamiento que también le excluyan por la dificultad de pagar los créditos a tasas de interés elevadas. Por ello, el equilibrio en la aplicación de estas medidas resulta un aspecto clave.

Con respecto al proyecto de Malán, es un único artículo que afecta el cálculo de los intereses moratorios a los 24 meses de que se configura la situación de mora. Si bien existe el problema de que en muchos casos los intereses moratorios terminan por generar situaciones de exclusión y deudas imposibles de pagar, también es cierto que una medida de este tipo puede afectar la decisión de pago del deudor y ser un incentivo para no pagar y pasar a ser beneficiado por el nuevo cálculo que plantea este proyecto.

Se entiende que una distorsión de este tipo, en la que quien toma el préstamo puede evaluar como más conveniente no pagar, resulta una medida inadecuada.

Mecanismos para atender casos de sobre endeudamiento

El proyecto de Perrone propone la creación de un procedimiento de reestructura de deudas más simplificado que el vigente. Se pretende legislar un proceso para las personas físicas que se encuentren en estado de crisis económico-financiera, que no sean titulares de bienes, o que su activo sea una única vivienda familiar y/o sus ingresos anuales sean menores o iguales a la suma de UI 120.000 (aproximadamente un año de 3 salarios mínimos mensuales).

El proyecto plantea una primera instancia de negociación que se basa en un proceso administrativo que sería liderado en el ámbito del MEF y si no se llega a un acuerdo, propone uno siguiente, en el ámbito judicial.

En un análisis general, hay al menos dos elementos del proceso que no parecen convenientes.

El primero es que, en el procedimiento administrativo, determina que, si se constituye mayoría en un acuerdo de como liquidar la deuda, cuando hay varios acreedores, las disposiciones quedan constituidas para todos. Esto tiene el problema, de que en un procedimiento administrativo no se puede obligar, en el caso, por ejemplo, de que alguno de los acreedores no esté de acuerdo con lo pactado.

El otro punto, plantea que, si tampoco se llega a un acuerdo en el ámbito judicial, propone un “Acuerdo judicial forzoso”, el cual lo determina el juez y las partes se ven obligadas a aceptarlo. Este instrumento además de quedar librada la solución a la arbitrariedad del juez, puede repercutir en el mercado, ya que, si es frecuentemente usado, las instituciones que prestan fondos pueden comenzar a poner más restricciones al momento de otorgar créditos a las personas que cuentan con peores condiciones crediticias, generando mayor exclusión de esos agentes de los circuitos formales del sistema financiero.

El otro proyecto, de Carballo, Mato, Caggiani, Otero, Varela y Lima, es una iniciativa que solamente estaría vigente por un año, que intenta instrumentar un mecanismo por el cual los deudores de bajos recursos puedan recuperar su capacidad crediticia, el cual estaría en la órbita del MEF. Los criterios para determinar la insolvencia del deudor y por lo tanto poder ampararse en esta ley son varios, y tienen la característica de ser bastante amplios, aunque cuenta con una restricción importante dado que los créditos no podrán superar las 20 mil UI.

La principal debilidad de este proyecto se encuentra en el mecanismo en el cual se ampararían estos deudores. Ya que propone que el BROU se haga cargo de las deudas (con algunas restricciones en el pago de intereses), para luego “recuperar” este capital a una tasa muy baja impuesta por la ley (un crédito de hasta cinco años con interés del 2% mensual), si se considera el tipo de riesgo que constituye el deudor.

Por último, es importante destacar que la previsibilidad resulta una de las condiciones necesarias para el otorgamiento de préstamos en el sistema financiero, por lo que un esquema que pueda alterar esta condición implica mayores riesgos que las empresas pueden no asumir a la hora de otorgar créditos, lo que también puede conducir a mayor exclusión.

4- Propuestas para avanzar en estas temáticas.

A continuación, se proponen algunas ideas sobre las que se podría avanzar, desde el punto de vista de AEBU, para abordar los temas que se plantean en los proyectos comentados anteriormente.

En primer lugar, es muy importante diferenciar la problemática del sobre endeudamiento de la regulación respecto a las tasas de usura. El primero es un fenómeno socioeconómico que no depende exclusivamente de las tasas de interés.

Las tasas de usura son una definición arbitraria respecto a qué se considera elevado como costo de financiación. No necesariamente ambos problemas están vinculados.

También es clave tener en cuenta que las tasas elevadas son un asunto diferente del de las prácticas abusivas relacionadas con el financiamiento, esas prácticas son muchas veces el mayor problema y no necesariamente el nivel de la tasa.

Entonces, desde el punto de vista de AEBU, el abordaje del problema de sobre endeudamiento debería ser de carácter social, educativo y desde la perspectiva de la inclusión financiera y la formalización. Requiere de políticas públicas y un enfoque de más largo plazo, ya que no es posible solucionarlo cambiando únicamente normas o regulaciones sobre las tasas de interés o la resolución de situaciones de impago en las deudas.

Por otro lado, resulta importante señalar que no es posible regular las tasas de interés del mercado por ley de una forma efectiva. Este tipo de medidas, aunque busquen proteger a los usuarios, generan mayor exclusión, informalidad y un corrimiento del público hacia sistemas con menores garantías. Al mismo tiempo implican una distorsión que traslada mayores costos hacia otros sectores de la sociedad e ineficiencias en la asignación de los recursos.

Lo que sigue son algunas propuestas puntuales, teniendo en cuenta que toda asignación de responsabilidades que recaiga en actores para atender estas problemáticas debería ser acompañada con los recursos necesarios para llevar a cabo esas acciones.

-Mejorar en términos de una mayor transparencia en la información, tanto para consumidores como para las empresas. Para poder subsanar en parte la asimetría de información que caracteriza al sistema.

Desde el lado de los consumidores, que se conozca claramente qué componentes están determinando la tasa de interés del préstamo y que costos asociados se abonan en las cuotas, así como una clara definición de los intereses vinculados a la usura y su efecto sobre la deuda total en caso de configurarse esa situación.

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

Por otra parte, es necesario disponer de mejor información respecto a la proporción de personas y empresas con problemas de sobre endeudamiento y con problemas de acceso al crédito, también la dimensión del mercado informal y los segmentos en los que desarrolla su actividad. Acceder a los perfiles y la dimensión de la problemática que enfrenta la población que es objetivo de los proyectos de ley que se están discutiendo resulta fundamental. Actualmente los datos disponibles hacen muy difícil el diseño de políticas para atender la problemática.

-Promocionar y profundizar fuertemente las políticas que apoyen la educación financiera, como herramienta para mejorar la salud financiera de los hogares y las conductas a la hora de tomar decisiones de endeudamiento y de pagos. Insistir en que sólo a través de una mejor educación de los usuarios se pueden evitar situaciones problemáticas que tienen origen justamente en la escasa formación que tiene la mayoría de la población en estos temas. La desigualdad en términos de educación económica y financiera tiene efectos hacia el futuro que solamente refuerzan las situaciones de desigualdad y exclusión.

AEBU ha planteado reiteradas veces en distintos ámbitos la necesidad de incluir la educación económica y financiera dentro de los planes educativos curriculares desde la infancia.

-Buscar un equilibrio en la regulación aplicada sobre las tasas de interés. Teniendo en cuenta que los aspectos sociales que generan la exclusión y vulnerabilidad económica son materia de la política pública en un sentido más amplio y no de la regulación del sistema financiero.

El objetivo razonable de combatir el sobre endeudamiento, tiene seguramente en la política social más específica las herramientas adecuadas. Insistir en políticas de inclusión social, que en el caso del sistema financiero tienen como camino principal la inclusión financiera, es una forma posible de abordar el problema de forma integral.

Más que un tope de intereses arbitrariamente bajo, o una serie de criterios que permitan una solución “automática” al sobre endeudamiento, parece más acertado pensar el acceso al crédito para determinados sectores enmarcado en la política social correspondiente. Aplicando a su vez políticas específicas para atender situaciones problemáticas.

-Generar una institucionalidad más fuerte para el tratamiento del endeudamiento excesivo y para una “reconstrucción” de las finanzas familiares. Explorar mecanismos de fondos de garantías públicas ya existentes puede ser una solución que permita refinanciar deudas a largo plazo y acceder a financiamiento a precios más convenientes mientras se resuelve la situación previa.

También buscar tratamientos diferentes en cuanto al monto “intangible” del salario y al orden de prelación de los acreedores, puede mejorar las posibilidades de agentes sobre endeudados de superar esa situación.

Con respecto al mínimo intangible, puede resultar adecuado buscar esquemas que segmenten la población o el tipo de operaciones para permitir descuentos mayores a aquellos agentes con mayor capacidad de pago, y proteger en mayor medida a quienes tienen capacidad más limitada.