

Sobre endeudamiento y proyecto de ley de “Procedimiento de Reestructuración de adeudos de personas físicas”

(Presentado el 15 de mayo a la presidenta de la Cámara de Senadores)

AEBU – Comparecencia en la Comisión de Constitución y Legislación del Senado

20/6/2023

Índice de contenidos

-Resumen ejecutivo.....	2
-Consideraciones previas.....	2
- ¿Qué sabemos sobre el endeudamiento de los hogares?.....	3
-Tasas máximas de interés – topes de usura.....	5
-Sobre el concepto de usura.....	5
-Sobre la ley actual.....	6
-Sobre el proyecto.....	8
-Principales características.....	8
-Desde un análisis económico.....	9
-Posibles impactos sobre el sistema financiero y el mercado.....	12
-Análisis realizado por el área jurídica de AEBU.....	14
-Consideraciones y propuestas.....	16

Resumen ejecutivo

Las propuestas del proyecto de ley que se está tratando, buscan alternativas de solución para los problemas de sobreendeudamiento. Sin embargo, no consideran el problema global que tienen las familias de restricción al acceso de financiamiento de forma saludable.

Las dimensiones de esta problemática son desconocidas ya que la información disponible no es suficiente.

Si consideramos exclusivamente las instituciones del sistema financiero formal que reportan al BCU, se observa que la cantidad de deudores problemáticos es de aproximadamente 690 mil personas. Sin embargo, este número no representa la totalidad del universo a abordar.

Entre las principales características de este proyecto se destaca el tope máximo establecido para las tasas de interés, que, si bien representa una baja significativa en las tasas que actualmente se asumen para determinados créditos, puede terminar desincentivando a las empresas a ofrecer créditos en dichas condiciones.

En el caso de las Empresas Administradoras de Crédito, por ejemplo, más de la mitad de las operaciones no se podrían realizar con el tope propuesto por el proyecto, tomando datos de abril de 2023.

Esto aumenta el riesgo de que muchas personas enfrenten barreras para acceder a un crédito en el sistema formal, viéndose excluidos y por lo tanto obligados a recurrir a mecanismos informales.

Por otra parte, el mecanismo de reestructura de la deuda propuesto, no se focaliza en la población más vulnerable de la sociedad, incluye sectores con ingreso medio y medio-alto.

El proyecto también introduce el concepto de “deuda justa”, que en determinadas condiciones puede incentivar al deudor a no pagar su crédito y acceder a condiciones más favorables que las pactadas inicialmente tras el proceso de reestructuración.

Se entiende que el proyecto de ley presentado puede generar grandes distorsiones en el mercado, con efectos contrarios a los que se pretenden, perjudicando a aquellas personas en condiciones más vulnerables, restringiendo aún más el acceso al crédito en el sistema formal y generando impactos significativos en la actividad del sector.

Bajo el entendido de que los problemas de sobreendeudamiento en la sociedad uruguaya tienen un componente socio económico estructural, y deben ser enfocados de manera integral, este documento finaliza con una serie de propuestas elaboradas por AEBU que implican un tratamiento del problema abordado desde múltiples aristas.

Consideraciones Previas

El proyecto al que nos referimos en esta oportunidad presentado por los senadores de Cabildo Abierto no es el primer proyecto que se presenta y en el cual AEBU es citado por la comisión tratante respectiva. Hay un documento que se presentó en abril de 2022 en la Comisión de Hacienda de la cámara de diputados que analizaba parte del tema y que reunía un conjunto de propuestas por parte de AEBU, que también se puede consultar como aporte a la discusión.

Todas las propuestas referentes a este tema que hemos analizado en los últimos años, incluido el proyecto de ley en cuestión, abordan los límites máximos de las tasas de interés del mercado, llamados topes de usura y/o proponen soluciones para los problemas de sobreendeudamiento, especialmente del sector familias. Con respecto a estos dos temas, nos parece oportuno, comenzar este documento, generando un breve diagnóstico según los datos disponibles (que como argumentaremos más adelante son escasos), para luego analizar el proyecto presentado en esta oportunidad.

¿Qué sabemos sobre el endeudamiento de los hogares?

Si bien esta temática es una preocupación común del sistema político, la información pública disponible es sumamente escasa y no permite dimensionar de forma clara la magnitud del fenómeno. Existen diversas situaciones de endeudamiento que no están registradas, ya sea porque no reportan información al Banco Central del Uruguay (BCU) o porque se realizan en ámbitos informales.



Una de las pocas fuentes de información para conocer la cantidad de personas en situaciones financieramente problemáticas es la Central de Riesgos del BCU, pero no publica de forma periódica la información. Por este motivo, AEBU hizo una solicitud de acceso a la información y se obtuvieron algunos datos que resultan de interés.

Haciendo un cruzamiento con las estadísticas de la población, considerando al total de personas mayores a 18 años, el 71% actualmente figuran como tomadores de crédito para el BCU. Esto quiere decir, que la gran mayoría de la población por una u otra razón tiene algún vínculo con el sistema financiero formal.

Si se considera la calificación máxima brindada por instituciones financieras para cada uno de estos deudores, de estas casi dos millones de personas tomadoras de crédito, más de la mitad (56%), pertenecen a la categoría con capacidad de pago fuerte, mientras que más de un tercio (35%) de estos están calificados como deudores irrecuperables; es este grupo sobre el que se centra el debate parlamentario.

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

Si se centra el análisis en los deudores “problemáticos” (para los que se toman las categorías 4 y 5), probablemente sobre endeudados y hacia los cuales se está intentando legislar, se observa que representan el 36% de los deudores, aproximadamente 690 mil personas.

Es decir, **más de un tercio de los deudores y aproximadamente un cuarto de la población mayor a 18 años se encuentra en una situación comprometida respecto a su financiamiento con el sector regulado.**

El siguiente cuadro muestra la composición de estos deudores “problemáticos”: por ejemplo, el 17% son mujeres menores a 36 años;

Composición de deudores "problemáticos"			
Edad/Género	Mujeres	Hombres	Total
<= 35	17%	18%	35%
36 - 70	28%	28%	56%
71+	5%	4%	9%
Total	50%	50%	100%

Se componen aproximadamente por mitad hombres y mitad mujeres, centrados en un rango etario entre 36 y 70 años (56%), en segundo puesto aparecen los menores de 35 con un 35% de los deudores problemáticos, mientras que solo un 9 % de éstos tienen más de 70 años.

A este análisis que se elaboró desde AEBU con los datos solicitados al BCU, se le suma también un trabajo de la economista Gabriela Sanroman donde cruzó datos de la central de riesgo del BCU con datos del MIDES de los hogares que reciben transferencias monetarias por parte de este ministerio como son el

programa de AFAM y TUS. En este trabajo se expone que “En Uruguay unas 900 mil personas están en “el clearing” y más de 600 mil en situación de default (más de 180 días de atraso) frente al sistema financiero”.

Las principales conclusiones del estudio¹ son:

- 1) “A mayor situación de vulnerabilidad, menos acceso al crédito, en particular al crédito bancario”.
- 2) “El nivel de ingreso de las personas determina el acceso al crédito y al crédito bancario. La educación influye positivamente en la probabilidad de acceder a deuda bancaria. Se observa el patrón esperado de ciclo de vida en la probabilidad de estar endeudado. Sin embargo, a mayor edad mejor acceso a crédito bancario”
- 3) “A mayor vulnerabilidad, menor probabilidad de estar al día y mayor de estar en default, muy especialmente en el caso en que el oferente de crédito sea una administradora de crédito”.
- 4) “La situación actual no parece revestir riesgos materiales para la estabilidad financiera. De hecho, las altas tasas de default observadas son compatibles con la obtención de tasas de ganancia máximas por parte de las empresas que otorgan créditos.”
- 5) “La población en situación de vulnerabilidad se endeuda principalmente con administradoras de crédito, por lo tanto, paga tasas de interés más altas y presenta mayor probabilidad de default. No es posible separar cuanto de la mayor probabilidad de impago se debe a que es una población más riesgosa, o al hecho que los pobres deben pagar mayores tasas de interés.”

Además de estos datos contamos con percepciones de organizaciones que trabajan en territorio, que el crédito informal vinculado con entramados de violencia como los relacionados al microtráfico, están creciendo. Que era un fenómeno que antes no se observaba en Uruguay, y dada sus características, se trasladó la preocupación de que, si no se generan medidas para desestimularlo, en pocos años se va a volver un problema profundo difícil de transformar.

El mercado categoriza y explota las diferencias cuando se otorga un crédito, son diferenciales las condiciones si la persona cuenta con un trabajo formal, si cuenta con un recibo de sueldo o si no cuenta con ello, o sus ingresos son muy bajos, por ejemplo. Pero cuando queremos analizar cuáles son las características de las personas con problemas de endeudamiento no sabemos ninguna de estas cosas. Con esto nos interesa puntualizar los vacíos de información grandes que hay sobre este tema, generar estadísticas, para tomar decisiones de política pública es fundamental, porque para el mercado no hay un individuo homogéneo, por lo tanto, es difícil de pensar en soluciones homogéneas.

Tasas máximas de interés – topes de usura

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

¹ Presentación “Endeudamiento y pobreza”, realizada en IPRU, el 23 de marzo de 2023, por Ec. Graciela Sanroman investigadora del DECON de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

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.

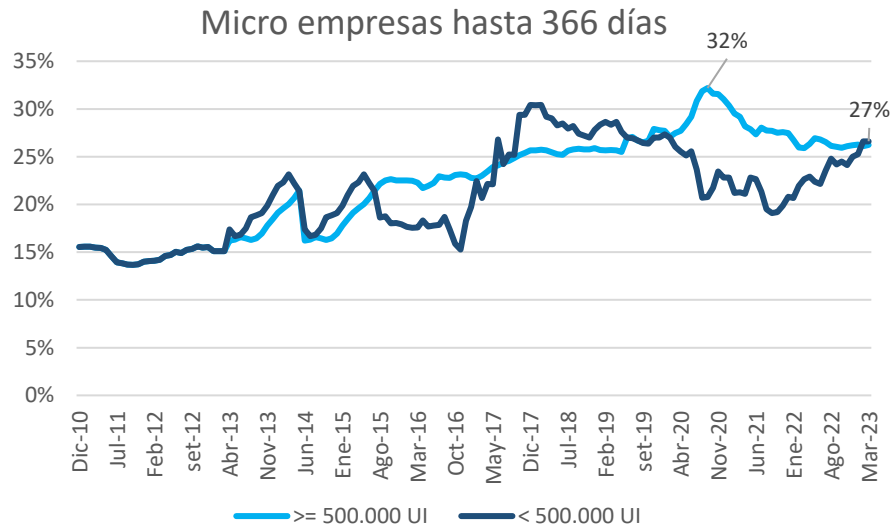
La determinación de los topes de usura depende en gran medida del cálculo del BCU sobre las tasas medias, el cual no es público en su metodología, sino que se conoce únicamente el resultado cuando se dan a conocer los datos. La ley establece que, para la tasa media, se “considerará las operaciones de 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, y entendemos que puede ser necesario ajustar algunos aspectos.

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 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.

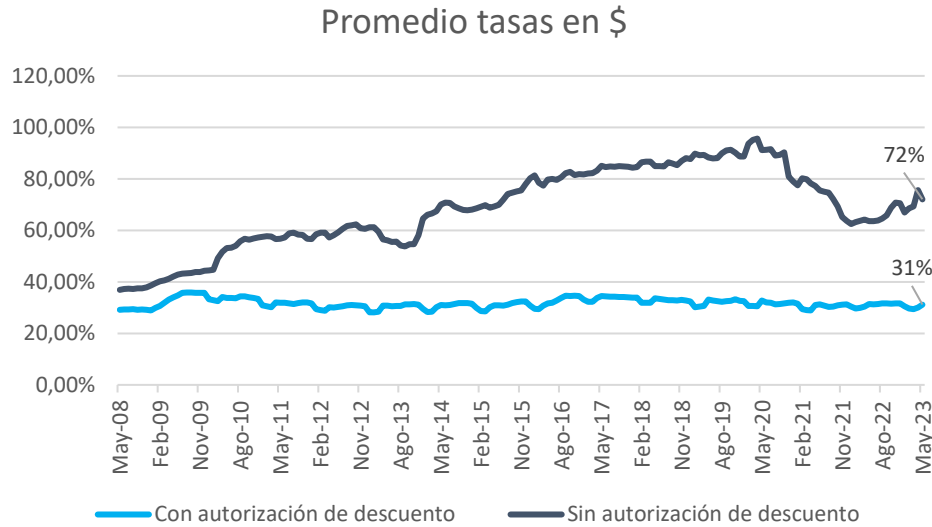
Mientras, al analizar el comportamiento para las Microempresas, que tienen ventas anuales que superan las 500.000 UI a un plazo menor a un año, se registra un crecimiento constantemente. Pasando del entorno de 15% en 2010 hasta ubicarse en la actualidad en guarismos cercanos a 30%. En el año 2020, en contexto de crisis provocada por la pandemia llegó a superar el 30%, pero desde 2022 ya presenta guarismos similares a los de fines de 2019. Lo que implica 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).



Para las microempresas que solicitan créditos mayores a un año, también se detecta una tendencia en los últimos años de suba, llegando a 29% la tasa media para las que tienen ventas anuales menores a UI 500.000, a los cuales corresponde un tope de tasa de 55% y un tope de mora de 64%.

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 ve claramente como el problema radica en estos últimos como se observa en la siguiente 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), luego lo sucedió un periodo de baja donde llegaron a un piso de 62,4% promedio, para luego volver a subir. El último dato disponible vigente para mayo de 2023 es de 72% en promedio.



Lo que se traduce en un tope de tasa actual de 122% y 141% de mora de créditos menores a un año y 137% y 160% respectivamente de créditos mayores a un año, 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.

Con este análisis tratamos de mostrar que el comportamiento de las tasas de interés es diferente para los distintos segmentos del mercado, y también para los distintos agentes, por lo que nuevamente se deduce que pensar en soluciones homogéneas nuevamente no parece ser el camino.

Sobre el proyecto

Principales características:

El proyecto plantea un procedimiento judicial de restructuración de deudas de las personas físicas, que esta precedido por un procedimiento administrativo, las principales características son:

- Comprende a los deudores con personas físicas o jurídicas privadas o con entidades estatales que: a) no tenga un activo inmobiliario o el que tenga sea destinado únicamente a vivienda, con un valor que no supere los UI 1.600.000 (USD 238 mil a cotización del 18/05/2023) y que no sean propietarios de vehículos automotores que tengan un valor mayor a UI 150.000 (USD 22.318) b) perciban ingresos anuales líquidos menores o iguales de UI 240.000 (aprox. \$ 116 mil mensual)
- El procedimiento administrativo podrá ser a solicitud del deudor o del acreedor ante Defensa del Consumidor del Ministerio de Economía y Finanzas, en donde se instará a conciliar entre las partes respecto a los adeudos, proponiendo quitas o esperas. Dichos acuerdos deberán reservar un ingreso mínimo al deudor para su sustentación, el que no podrá ser inferior al 70% de sus ingresos mensuales nominales o 60% si ganan más de cuatro salarios mínimos mensuales.
- Para la aprobación del plan de pagos, se requerirá el voto de la mayoría absoluta de acreedores que representen las dos terceras partes del pasivo denunciado.

- Se establece un procedimiento judicial de no lograr acuerdo en el ámbito administrativo. Con la posibilidad de una “reestructuración judicial forzosa”, a criterio del juez y tomando como máximo el concepto de deuda justa definido en el proyecto.
- Se determina como “deuda justa”, el monto inicialmente convenido convertido a UI al valor de la fecha realizado el contrato, al que se le suma una tasa efectiva anual de 2% por concepto de intereses, mora, multas y cualquier otro tipo de recargo, y se le resta los pagos efectuados por el deudor hasta la fecha.
- También se prevé de incumplimiento o modificación del acuerdo de reestructuración judicial forzosa. Además, el deudor quedara inhabilitado a realizar un nuevo procedimiento hasta tanto no pasen dos años de la extinción de la deuda anterior.
- Define la tasa de interés máximo (tope de usura): 1) en moneda nacional no podrá superar el equivalente a cuatro veces el valor de las tasas a las que se adeuda el Estado, “el valor del promedio ponderado, por monto emitido de la tasa de corte resultante de las últimas tres subastas de letras de regulación monetaria para el plazo de un año, emitidas por el Banco Central de Uruguay”. 2) por operaciones en dólares no podrá superar el equivalente a “tres veces el valor del promedio ponderado, por monto emitido, de los cupones a pagar por la Tesorería General de la Nación en las tres emisiones más recientes de Bonos Globales denominados en dólares a tasa fija” 3) Para ambas monedas la tasa de mora se fijará en un nivel 20% mayor a la tasa máxima correspondiente.
- La información crediticia de particulares no impedirá la conexión a servicios públicos o garantías de alquiler por parte de las entidades estatales.
- Se confecciona un registro de las personas que pasaron por el proceso de reestructuración, a esos datos tendrían acceso solamente quienes puedan tener un “interés legítimo”, algo que definiría el MEF.

Desde un análisis económico

En términos generales se encuentra que el proyecto puede generar distorsiones en el mercado, que tengan como consecuencia efectos no deseados y prejuicios justamente para la población sobre la que se buscan soluciones con mayor urgencia.

Algunos puntos clave:

Acuerdo judicial forzoso

En la etapa judicial, se establece un acuerdo forzoso el cual las partes se ven obligadas a aceptar. Este instrumento tiene el problema de que, además de quedar librada la solución a la arbitrariedad del juez, la necesaria asistencia técnica de un contador conllevaría honorarios a cargo de los acreedores. En este aspecto, se entiende que el costo de estos mecanismos podría hacer que las empresas incorporen el riesgo de que se aplique este tipo de procedimientos a la hora de prestar fondos a determinados clientes, generando así una mayor exclusión de personas del sistema formal. Con esto se lograría un efecto opuesto al que persigue la norma.

Al mismo tiempo, en el proyecto de ley no queda claro ningún procedimiento que permita verificar la incapacidad de pago del deudor, lo que puede ser otro incentivo para un mal uso de la herramienta si no se aclaran estos mecanismos.

Topes máximos de tasas de interés

Sobre el aspecto de limitar las **tasas de interés**, el proyecto establece que, para los créditos en pesos uruguayos, la tasa no puede superar un valor equivalente cuatro veces el de la tasa de las últimas tres licitaciones de Letras de Regulación Monetaria del BCU de plazo un año. Esto implica que el tope actualmente rondaría el 44%.

Para los créditos en dólares, la tasa no podría exceder el triple del valor promedio ponderado de las tasas a las que el Estado uruguayo colocó los últimos tres bonos globales en dólares en los mercados internacionales. Este valor del tope de tasa en dólares sería actualmente 14,9%.

En primer lugar, cabe observar que la variabilidad de las tasas de interés a las que el Estado se financia, hacen que sea muy difícil de predecir su comportamiento y por lo tanto su repercusión en el mercado local, dado que además de que esas tasas tienen un correlato con las características del Estado como deudor, también dependen de fenómenos coyunturales de los mercados financieros internacionales, que no responden en absoluto a las condiciones del mercado uruguayo ni a la demanda de crédito del mercado local.

Actualmente, según la normativa vigente, las tasas medias en pesos en el tramo de mayor riesgo (consumo a más de un año sin autorización de descuento de la nómina, para menos de 2.000.000 de UI) son de 88,7% y el tope se ubica en 140%; en el caso de los créditos en dólares, esas tasas son 10% y 15,5%.

Esto implica que, para el caso de los créditos en dólares, el cambio en el tope no es de mayor magnitud. Pero en el tope para operaciones en pesos es donde se encuentra la restricción más significativa. Se determina un tope que, para todas las categorías, independientemente del plazo, el destino del crédito y el monto es de 44,6% anual. Esto representa una baja de más de 90 puntos en el tope para el tramo más riesgoso e implica también un descenso marcado respecto a otros tramos con menos riesgo como los que habilitan el descuento de nómina, con topes que actualmente pueden llegar a 60%.

Esta baja de tasas, si bien intenta hacer más accesible el costo del crédito, puede producir efectos contrarios a ese objetivo, ya que es muy probable que las empresas decidan no colocar un volumen importante de créditos dado que no resultan un negocio razonable si se efectúan por debajo del tope establecido en el proyecto de ley.

Si esto ocurre, una parte de la necesidad de financiamiento que tiene la población no será abastecida por el sistema formal, empujando a parte de los tomadores de crédito a otras fuentes de financiamiento informal, el cual tiene implícitas tasas de interés que pueden alcanzar el 1000%, algo que se ha constatado en los mecanismos de préstamos con pagos diarios, a veces llamados “gota a gota”.

Esta necesidad de crédito insatisfecha por el sistema formal ya existe y constituye un problema de dimensiones desconocidas, pero el riesgo de implementar un tope más bajo de forma arbitraria, es que esta problemática relacionada al financiamiento informal sea aún más grande, y por lo tanto haya más familias expuestas a condiciones que se deberían evitar, con mayor costo, posibilidades de entrar en

contacto con entramados de violencia, falta de garantías y espirales de endeudamiento más veloces y difíciles de controlar.

Concepto de “deuda justa”

A su vez, existe otro tope implícito en la ley que está vinculado al concepto de “deuda justa”, la cual el proyecto define como la deuda inicial pasada a UI con intereses por un 2% anual, y a su vez a esa deuda se le deberán descontar los pagos ya realizados. El concepto de deuda justa determina una tasa inexistente actualmente en el mercado de créditos, que puede incentivar al deudor a no pagar bajo determinadas condiciones. Esto también genera serias distorsiones en el mercado y potenciales evaluaciones más restrictivas por parte de las empresas a otorgar créditos; es decir, mayor exclusión.

Sobre la idea de “deuda justa” la redacción del artículo 15 no es clara respecto al espíritu de la expresión "monto convenido" para calcular la deuda justa. El incentivo es totalmente diferente si el monto convenido es solo el capital prestado o si es el capital más intereses acordados en el momento inicial.

Si se asume el primer caso, esto significa que, si un deudor quisiera pasar por todo el proceso de reestructuración que estipula la ley, y no acepta en ningún momento las propuestas de pago que se le realizan, finalmente accederá a una deuda que será como máximo con un interés de 2% anual en UI, unas condiciones que pueden resultar muy probablemente más favorables a las pactadas inicialmente. Se estaría dando un incentivo al no pago de las deudas muy claro y muy potente.

Tomando el ejemplo de un crédito hipotecario, es muy claro que existe un incentivo a no pagar y acceder a las mejores condiciones que determina una “deuda justa” según el proyecto. Entonces, también la idea de “deuda justa” implica un tope que tiene como efecto muy esperable que los créditos disminuyan y que las empresas financieras opten por no prestar a determinados tipos de usuario, para evitar una reestructura que con seguridad acarrea pérdidas. En el caso de los créditos hipotecarios, el financiamiento que los propios bancos toman para dar esos préstamos, es a una tasa mayor que el 2% estipulado en el artículo 15.

Población amparada por el proyecto

Alcanza a la mayor parte de la población, aproximadamente solo el último decil de ingresos más altos quedaría por fuera de ampararse en esta ley, o sea que estamos hablando del 90% de la población, esto pone en jaque tanto la capacidad del ministerio como del Poder Judicial de atender los casos.

Según los datos de problemas en el endeudamiento con los que contamos, las personas de menores ingresos son las que tienen mayores problemas de acceso al crédito, además de pagar mayores tasas de interés por el riesgo asociado que el mercado les asigna. Además de estos datos contamos con percepciones de organizaciones que trabajan en territorio, que el crédito informal vinculado con entramados de violencia como los relacionados al microtráfico, están creciendo.

La preocupación original de los legisladores fue justamente los problemas de endeudamiento de los más vulnerables. Pero finalmente el proyecto no apunta a solamente este grupo poblacional, dado la ampliación de los criterios económicos de los que la ley comprende, y además genera mecanismos que tienen un potencial muy alto de generar una mayor exclusión de las personas más vulnerables del sistema formal.

El sobreendeudamiento de la población es un tema relevante y de dimensiones significativas, por lo que pensar estrategias de política pública se vuelve urgente. Pero las soluciones que se centran en afectar parámetros y judicializar forzosamente las condiciones de deuda, sin la compañía de un enfoque más integral, no parecen viables para solucionar el problema y, de hecho, pueden llegar a expandirlo.

La evidencia indica que los más pobres se endeudan más caro, con serias restricciones al sistema formal y se detecta una alarma social importante al detectar que la informalidad de créditos asociadas a las capas más vulnerables se están mezclando con las tramas de violencia. Pensar en soluciones para abordar esta problemática es muy pertinente.

Además, es importante precisar que las situaciones de sobreendeudamiento en las familias generan problemas más allá de lo estrictamente económico, derivando muchas veces en situaciones de stress severos y violencia intrafamiliar, entre otros. Abordar este tema de forma integral parece fundamental.

Consideraciones generales

Finalmente, y desde un punto de vista más general, es necesario resaltar que, en el funcionamiento de cualquier economía, el crédito es un aspecto fundamental y necesario. No es razonable que se sostenga una visión negativa del crédito de forma general, ya que constituye un mecanismo para acceder a múltiples bienes y servicios que son relevantes para el desarrollo personal y familiar.

Los créditos para acceder a la vivienda, para repararla, el financiamiento de gastos de salud y educación, por ejemplo, son fundamentales y no es posible pretender que el ingreso mensual del hogar pueda hacer frente a esos gastos. Parte del funcionamiento de la economía se apoya en que el sistema financiero pueda canalizar los recursos de forma eficiente en el tiempo, y sin este, no es posible el funcionamiento normal de una economía.

Es claro que algunos mecanismos de financiamiento, incluso en el sector formal, tienen características que pueden perjudicar las finanzas familiares o de las empresas si no son utilizados correctamente. Pero es importante destacar que las finanzas por si solas no son buenas ni malas, son simplemente un mecanismo para “mover” el dinero en el tiempo, por lo que el objetivo de una buena regulación y buenas políticas públicas debería ser que la sociedad se relacione de forma sana con las finanzas y acceda al sistema financiero como una herramienta que facilite su desarrollo y la concreción de sus objetivos.

Posibles impactos 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
BANCO PÚBLICO	6.979	4
BANCO PRIVADO	3.096	9
ADMINISTRADORA DE CRÉDITO	5.462	75
SEGUROS	843	18
COOP. DE AH. Y CRED.	922	58
COOP. DE INT. FIN.	42	1
TRANSP. DE VALORES	734	3
AFAP	445	4
Otros	4.610	S/datos

Datos Memorias de la Caja Bancaria de 2021

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.

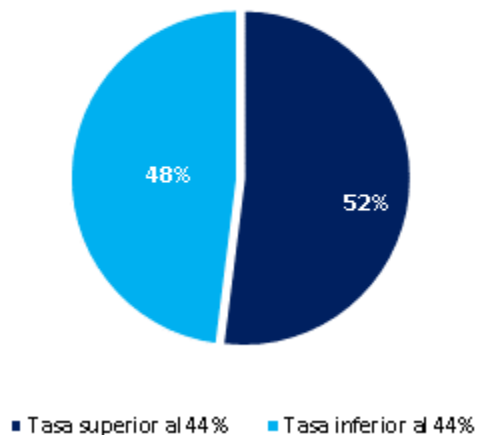
Esto quiere decir que, alterar de forma arbitraria las tasas de interés de un tipo de préstamos, tendrá incidencia sobre el costo de financiamiento en todo el resto de los segmentos del mercado, dado que forman parte de un sistema compuesto por las mismas empresas.

Tomando como referencia datos de abril de 2023, solo las administradoras de crédito más grandes (las que reportan información al BCU) otorgaron unos 570.000 nuevos créditos en pesos, por un total de \$ 8.200 millones aproximadamente. Estos créditos en promedio se otorgaron a una tasa del 60%, a un plazo promedio de 4 meses y por montos de \$ 14.400 promedio.

Dentro de este total se encuentran operaciones a tasa 0% como puede ser una compra vía tarjeta de crédito. Pero excluyendo estas operaciones, la tasa promedio de los créditos se ubicó en 64%.

El proyecto de ley plantea un nuevo mecanismo para fijar el tope de usura que lo sitúa en un nivel cercano a 44%. Tomando en cuenta esa tasa, se observa que un 52% de las operaciones otorgadas en abril por estas instituciones se realizaron con tasas por encima del tope propuesto, por un monto total aproximado de \$ 4.000 millones.

Créditos otorgados por las EAC en abril



Es decir, que más de la mitad de las operaciones que se realizan hoy en día por las administradoras se vería afectada o sería puesta en cuestión por la aprobación de la ley.

Centrando el análisis en esa proporción de créditos que se vería afectada (las operaciones con tasa mayor a 44%), la tasa promedio a la que tomaron créditos ascendió a 94% (más del doble del tope planteado).

Aunque los montos promedio se mantienen en niveles similares, pasando a ser de \$ 13.200 a un plazo de tres meses y medio, el mismo se encuentra levemente por debajo del promedio total, lo que indica que esta población se endeuda no solo más caro sino muchas veces por montos menores y en créditos a corto plazo (entre 3 y 4 meses).

Cuando se observan estas estadísticas para el sector de los bancos, la proporción de créditos en pesos a tasas por encima del 44% resulta menor, cercana al 30% del total. A su vez, los montos de las deudas son mayores pero se hacen más bajos a medida que aumentan las tasas. Lo que da cuenta de que en el sector bancario también habría un impacto en el crédito más relacionado a las operaciones de menores montos y presumiblemente orientadas al consumo.

Análisis realizado por el área jurídica de AEBU, elaborado por el Dr. Ariel Nicolliello

1. Armonización del procedimiento especial y el proceso concursal del CGP.

El Proyecto establece un procedimiento especial para las situaciones de insolvencia de las personas físicas, sin actividad empresarial. Hasta el presente, se rigen por el proceso concursal previsto en los arts. 452 y siguientes del Código General del Proceso.

No establece expresamente en qué casos procede uno u otro procedimiento. No obstante, la aplicabilidad de los procedimientos proyectados resulta, indirectamente, del art. 2 del Proyecto, que bajo el título “Legitimación” delimita el ámbito subjetivo y objetivo.

De acuerdo a esa delimitación, cabe suponer que la gran mayoría de la población podría ampararse a los procedimientos especiales de la ley.

Está implícito, pues, que quienes no reúnan estos requisitos deberán recurrir necesariamente al proceso concursal común del CGP.

2. Suspensión de las ejecuciones al solicitar la audiencia de conciliación administrativa.

Establece el segundo inciso del art. 3° del Proyecto, que con el inicio del procedimiento de conciliación administrativa se suspenderán las ejecuciones de contenido patrimonial hasta la audiencia de tentativa de conciliación.

Esta suspensión sin intervención judicial supondría una afectación de la separación de Poderes del Estado, en cuanto las potestades del juez de la ejecución y su dirección del proceso se verían afectadas por actuaciones que se producen en el ámbito administrativo.

En el proceso concursal común, es el decreto del Juez competente en materia de concursos el que suspende las ejecuciones y atrae a su jurisdicción todos los procesos en trámite (“fuero de atracción”). En cambio, en el procedimiento conciliatorio del Proyecto es la intervención de una autoridad administrativa la que suspende la jurisdicción del Poder Judicial, que ya no podrá intervenir en acciones de contenido patrimonial contra el deudor.

3. Ausencia de verificación de créditos en el procedimiento administrativo de conciliación.

El procedimiento conciliatorio en vía administrativa podrá culminar en un acuerdo extrajudicial, que para tener efectos generales, deberá contar con la aprobación de la mayoría absoluta de acreedores que representen las dos terceras partes del pasivo denunciado.

No está prevista una etapa de verificación de los créditos, que en el proceso concursal común está a cargo del Síndico. Esta falta de control podría alentar el fraude, mediante la denuncia de acreedores inexistentes o falsos, con el fin de asegurar las supuestas mayorías, e imponerle quitas y esperas a los acreedores verdaderos.

Si bien los acreedores podrían impugnar el Acuerdo, el plazo para hacerlo previsto en el Proyecto es muy breve: sesenta días desde la inscripción del Acuerdo en el Registro que se crea.

4. Propuesta judicial.

Si fracasa la conciliación administrativa, podrá tener lugar el procedimiento judicial. El acuerdo judicial deberá ajustarse al concepto de “deuda justa” definido en el art. 15 del proyecto (el monto convenido a la fecha del contrato se convierte a UI a esa fecha, y se le aplica una TEA del 2 % por todo concepto, incluyendo recargos).

Obtenidas las mayorías para el acuerdo en la vía judicial –en ésta tampoco está prevista la verificación de los créditos, aunque podría entenderse implícita en la labor del contador- el juez homologará el acuerdo.

5. Reestructura judicial forzosa.

Aún a falta de acuerdo en vía judicial, el Proyecto prevé que el juez pueda imponer por sentencia una “reestructura judicial forzosa”, en los términos que, “a criterio del juez, resulte de factible cumplimiento para el deudor”.

Se trataría de una sentencia que no resuelve una controversia de derecho, sino que supone una valoración de oportunidad y conveniencia que parece exceder los límites de la jurisdicción.

Podría entenderse además, que es inconstitucional, por afectar el derecho de propiedad de los acreedores e incluso, del propio deudor.

Consideraciones y propuestas

-Desde el punto de vista de AEBU, el abordaje del problema de sobre endeudamiento debería ser integral. Tomando en cuenta el carácter social, educativo y desde la perspectiva de la inclusión financiera y la importancia de que los servicios financieros se presten en ámbitos formales y regulados. Se requieren políticas públicas y un enfoque de largo plazo que complemente las medidas de carácter más urgente.

-Es deseable operar para generar una baja de las tasas de interés, sin embargo, parece razonable mantener la referencia a las tasas promedio del mercado que reflejan de manera más clara las condiciones de oferta y demanda del crédito en la plaza local.

-Ante la propuesta de reestructura de deudas, se plantea que sería recomendable poner un límite al stock de créditos que estará sujeto a ese cambio de reglas. Se propone considerar el patrimonio del deudor y el plazo de la operación como criterios principales para determinar esos límites.

-Se debería identificar la problemática y focalizar las soluciones con distintos mecanismos para los diferentes grupos de ciudadanos, situaciones y deudas. Por ejemplo, un mecanismo de “limpia sueldos” para los trabajadores con ingresos fijos. Constituir un Fondo de garantía para reestructuración de deudas de sectores vulnerables. Habilitar recursos para el fondeo a bajo costo de instituciones que participen de reestructuración de deudas y quitas para sectores con endeudamiento crónico.

-Sería deseable limitar el crecimiento de la deuda impaga de las personas, estableciendo, por ejemplo, que la deuda reclamada por todo concepto no podrá superar 120% de la tasa pactada al tomar el crédito sobre el capital prestado, desde el momento que se genera el incumplimiento. Para ello se deberían limitar los mecanismos punitivos, como la capitalización de intereses de mora, gastos administrativos, de intermediarios, etc.

-Se recomienda buscar los mecanismos para que las reestructuras de deuda a través del sistema judicial sean el menor número posible.

-Se considera positivo el hecho de generar una institucionalidad fuerte para el tratamiento del endeudamiento excesivo y para una “reconstrucción” de las finanzas familiares. Sin embargo, para evitar los inconvenientes antes mencionados del proyecto de ley, se deberían explorar los mecanismos de fondos de garantías públicas ya existentes, que pueden ser una solución que permita refinanciar deudas a largo plazo y acceder a financiamiento a precios más convenientes mientras se resuelve la situación problemática previa.

Con respecto a fortalecer la institucionalidad, cabe señalar que la unidad de Defensa del Consumidor del MEF requeriría de un incremento en su presupuesto para llevar a cabo las tareas que la norma le adjudica. Actualmente, incluso para sus tareas de asesoramiento, esta dependencia se encuentra limitada para poder hacer frente a las consultas de los usuarios. Por ello, es necesario tener en cuenta que políticas de este tipo deben ser acompañadas de los recursos necesarios para que puedan llevarse a la práctica con éxito.

-Por otra parte, es muy relevante mejorar la información y la transparencia. Que se conozca claramente qué componentes están determinando la tasa de interés de los préstamos y qué costos asociados se abonan en las cuotas, así como una clara definición de los intereses vinculados a la usura y su efecto sobre la deuda total en caso de configurarse esa situación.

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.

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

A esos efectos, establecer que el BCU, la organización de defensa del consumidor y la institución que formule la reestructuración de deudas, deben tener libre acceso a todas las bases de datos - públicas o privadas- que establezcan información crediticia de los uruguayos.

-Por último, sería conveniente Incrementar controles orientados al sector informal de crédito, estableciendo la obligación de registro de las operaciones para que sean exigibles, fortalecer controles de lavado de activos para quien otorgue créditos. Posiblemente establecer como delito la concesión de préstamos informales con determinadas características.

-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.

-Es necesario considerar el aspecto estructural de que existe una proporción alta de personas con niveles de ingresos que no les permiten siquiera adquirir una canasta básica de bienes y servicios mensualmente, son colectivos que requieren de endeudamiento constante para tener un consumo incluso de supervivencia. Entonces, resulta clave que la política de ingresos también sea un instrumento central para combatir este tipo de situaciones que generan eventualmente problemáticas de sobre endeudamiento.

-Es fundamental para AEBU 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 inequidad y exclusión.