



Ministerio de Economía y Finanzas  
Dirección General de Secretaría  
Dirección General

2019/05/001/61/139

Montevideo, 15 AGO 2019

Señor Presidente de la  
Comisión de Hacienda de la  
Cámara de Representantes  
Alfredo Asti  
Presente.

De mi consideración:

En respuesta a su nota N° 213 de fecha 13 de marzo del corriente año, referente al proyecto de ley caratulado "Intereses moratorios devengados en pequeños créditos", se remite copia de lo informado por el Banco Central del Uruguay.-

Sin otro particular, saluda a usted muy atentamente.

**Pablo Ferrer**  
Ministro Interino  
de Economía y Finanzas

Sr. Superintendente

En función del pedido de opinión requerido a esta Superintendencia por la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes en relación a modificaciones a la Ley 18202 (Usura), se realizan las siguientes consideraciones.

## 1) Aspectos puramente cuantitativos

### 1.1 Respecto a la tasa de interés

Se presenta conjuntamente con el proyecto de cambios a la Ley 18.212 una transcripción de la reunión de la Comisión de Hacienda de Diputados para tratar el tema que ilustra el caso de una persona que tomando una deuda de 27.000 pesos termina debiendo 7 años después un total de 1.361.000 pesos.

Dado este valor final se puede calcular aproximadamente una tasa del 75% anual en pesos para el caso de intereses moratorios, siendo que la persona dejó de pagar en la tercera cuota mensual.

La reforma propuesta, que implicaría intereses moratorios al 6% en UI a partir del segundo año implicaría que la persona terminase debiendo aproximadamente 160.000 pesos al cabo de los 7 años de impago<sup>1</sup>.

Para este cálculo supusimos una inflación promedio del 8% durante el período de impago.

Las tasas reales implícitas en cada caso serían de 62% (mora pactada) y 20% (mora limitada a 6% luego de dos años).

### 1.2 Respecto a la ampliación del límite de la deuda

Existe actualmente un límite de 20.000 UI (aproximadamente 80.000 pesos) por debajo del cual, los créditos en caso de que el acreedor no interponga demanda judicial, devengarán una tasa de interés de mora del 6% en UI a partir de los dos años. Se proyecta elevar este límite a 400.000 UI (aproximadamente 1.600.000 pesos o 50.000 dólares) y adicionalmente aplicar la tasa de interés del 6% independientemente de que el acreedor interponga o no demanda.

<sup>1</sup> Bajo el supuesto de una inflación del 8% y simplificando en ambos casos el cálculo no teniendo en cuenta el pago de las dos primeras cuotas a una tasa menor.

## 2) Aspectos de fondo

### 2.1 Respecto a la propuesta de aplicar una tasa del 6% en UI en todos los casos

En la redacción actual de la Ley 18.212 se aplica una tasa del 6% en UI a la mora únicamente cuando el acreedor no interpone demanda judicial de cobro, mientras que el proyecto implicaría aplicar dicha tasa en todos los casos.

Cabe señalar que la Ley, en su actual redacción pretendió proteger a pequeños deudores, y de tal manera da nombre al artículo 20 de la misma: "Intereses moratorios de pequeños créditos" y que en su exposición de motivos se plantea que se eligió el método de control mediante un porcentaje de la tasa media, dado que en el afán de proteger a los deudores no debía descuidarse el funcionamiento eficiente de los mercados.

Entonces, si bien es posible que las tasas de mercado y sus respectivos topes sean altos en un país como Uruguay cuya inflación ha sido de un dígito desde 2004, debe notarse que la obligación de interponer demanda judicial es un incentivo para que los acreedores no "duerman" los créditos más allá de un plazo razonable para iniciar acciones.

En la ausencia de este mecanismo, dados los costos de colocación de la deuda, un acreedor podría no iniciar acciones hasta el vencimiento de los plazos de prescripción, acrecentando así su ganancia al cobrar altos intereses de mora. Y un deudor podría no darse cuenta del impacto patrimonial de sus adeudos dado que no todos tienen conciencia del efecto de las tasas de interés acumulativas en las cifras adeudadas.

Al mismo tiempo, la Ley 18212 en su redacción actual entiende que un acreedor que interpone demanda judicial de cobro en el plazo correspondiente, intimando previamente al deudor debería tener derecho a cobrar el interés pactado de mora. Y quien no lo hace de alguna manera se despreocupa de la deuda y de alguna forma desiste del cobro.

En este sentido, la imposición de una tasa de interés de 6% en UI para los créditos morosos incluso cuando el acreedor decide entablar una demanda judicial de cobro puede generar incentivos inadecuados al no pago, por cuanto dicha tasa es incluso menor a la cobrada por el BROU para el caso de créditos al consumo con retención de haberes que va del 8% al 12%.

Se entiende que si se desea imponer una tasa máxima fija de mora a los créditos de pequeño monto incluso en presencia de demanda judicial, la misma debería fijarse al menos por arriba de la tasa habitual de financiación en UI, habida cuenta de los gastos judiciales de cobro que afronta el acreedor. De lo contrario podría estarse restringiendo la capacidad de préstamo y la posibilidad de tomar acciones frente a un mal pagador.

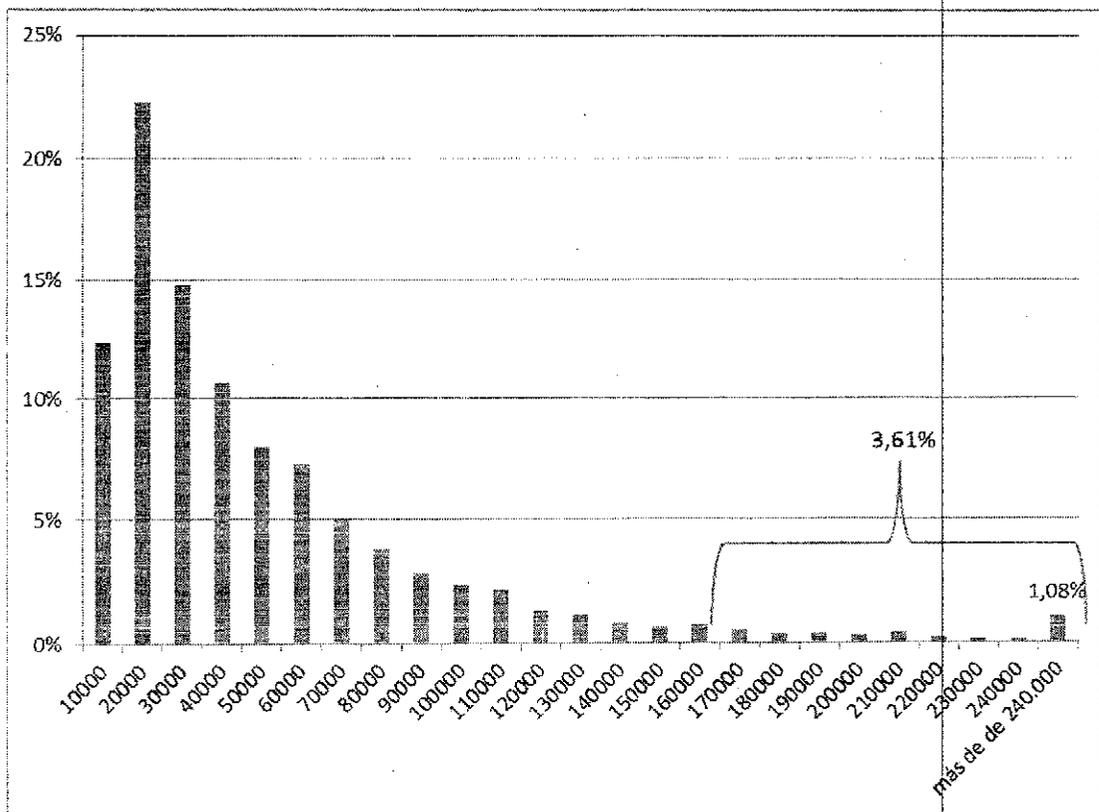
En ese sentido, si el BROU con garantía de salarios cobra tasas de entre el 8% y el 12% según el plazo, la tasa de mora debería fijarse como mínimo algún punto por encima de esta última. Cabe recordarse que en general el BROU actúa como ente testigo en materia de tasas respecto al resto del sistema financiero.

**2.2 Respecto al límite superior de los créditos a tener en cuenta**

El límite de 20.000 UI actual (80.000 pesos) parece tener como ya se dijo el fin de proteger a los deudores de montos menores, en el entendido de que se trata de personas menos educadas financieramente y probablemente más vulnerables económicamente, por lo que debe valorarse la adecuación del mismo a ese tipo de consideraciones.

Parece excesivo ampliar dicho límite a 400.000 UI (1.600.000 pesos o casi 50.000 dólares) puesto que no se trata claramente de préstamos al consumo de importes menores.

Se estudió el total de créditos al consumo en cuotas otorgados en pesos en 2018 que presentaron la siguiente distribución:



Como puede observarse para un total de 670.000 operaciones cursadas en 2018, el 3,61% superó los 160.000 pesos y el 1,08% superó los 240.000 pesos.

De esa forma, si se aumentase el límite al doble del actual se cubriría el 96,4% de los casos y de aumentarse al triple se cubriría casi el 99% de los casos.

El límite actual de 80.000 pesos cubre el 84,2% de los casos.

### 3) Conclusiones

#### 3.1 Tasa

No se entiende conveniente la fijación de una tasa de mora tan baja como la del proyecto de ley (6% en UI) cuando el acreedor inicie una demanda judicial en plazo, puesto que dicha tasa es inferior a la pactada actualmente por las instituciones y en particular el BROU que trabaja con garantía salarial directa y además opera como testigo en el mercado de crédito al consumo.

Si la tasa ha de fijarse sin atarse a la media del mercado como está actualmente fijada, se debería fijar por encima de un 15% en UI de forma de permitir recuperar costos de financiación y algo de los costos de trámites judiciales.

Se entiende que el alargamiento en los plazos del juicio ejecutivo en general no es adjudicable al acreedor.

#### 3.2 Monto superior de operaciones

Si por algún motivo se desea proteger a los deudores de créditos menores, debería mantenerse el límite actual que asciende a unos 80.000 pesos. Este límite incluiría aproximadamente el 84% de todos los créditos al consumo en cuotas en pesos otorgados por las empresas de intermediación financiera (bancos, casas financieras y cooperativas de intermediación financiera) en el año 2018.

Si se ampliara al doble, porque se entendiera que son créditos pequeños aquellos en el tramo de 80.000 a 160.000 pesos (lo que es discutible dada que la caracterización de "pequeño" no deja de ser un juicio de valor) se estaría cubriendo más del 96% de las operaciones de 2018.

Banco Central del Uruguay		EXPEDIENTE N° 2019-50-1-00557
Oficina Actuante:	ESTUDIOS DE REGULACION FINANCIERA	
Fecha:	03/04/2019 17:59:07	
Tipo:	Informe	

Se adjunta informe.

Archivos Adjuntos		Convertido a PDF
#	Nombre	
1	2019-50-1-00557-USURA.pdf	Sí

Firmante:		SubRogación
Usuario	Nombre	Cargo
pbazerque	Juan Pablo Bazerque Giusto	JEFE DE UNIDAD I
		JEFE DE DEPARTAMENTO I

Banco Central del Uruguay		EXPEDIENTE N° 2019-50-1-00557
Oficina Actuante:	SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS FINANCIEROS	
Fecha:	03/04/2019 18:06:08	
Tipo:	Pase	

El suscrito concuerda con la opinión precedente, destacando que este tipo de medidas no debe generar efectos no deseados en el acceso al crédito por parte de la población.

Sin perjuicio de lo anterior, previo a formular una respuesta a la solicitud de la Comisión, se estima conveniente considerar la opinión de la Asesoría Jurídica y de la Asesoría Económica.

Pase a la Asesoría Jurídica a sus efectos.

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

Banco Central del Uruguay		EXPEDIENTE N° 2019-50-1-00557
Oficina Actuante:	GESTION ADMINISTRATIVA Y DOCUMENTAL	
Fecha:	04/04/2019 11:28:52	
Tipo:	Pase	

Pase a la Dra. Andrea Yelpeo a efectos de emitir dictamen. Supervisa la Dra. Viviana Pérez.

Firmante:			
Usuario	Nombre	Cargo	SubRogación
matgarcia	Matias Nicolas Garcia Montejo Mederos	ADMINISTRATIVO II	

Expediente: 2019-50-1-00557

Dictamen 2019/0228

**ASUNTO: COMISIÓN DE HACIENDA - CÁMARA DE REPRESENTANTES - PROYECTO DE LEY INTERESES MORATORIOS DEVENGADOS EN PEQUEÑOS CRÉDITOS - SOLICITA OPINIÓN.**

Las presentes actuaciones tienen por origen la solicitud de opinión formulada por la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes con relación al proyecto de ley caratulado *Intereses moratorios devengados en pequeños créditos. Sustitución del artículo 20 de la Ley N° 18.212* (fs. 1).

A efectos de facilitar el análisis se incorpora una tabla en la que se compara el artículo vigente con el propuesto:

Artículo 20 de la Ley 18.212 vigente	Proyecto de artículo 20 sometido a análisis
<p>(Intereses moratorios devengados en <b>pequeños créditos</b>).- La generación de intereses moratorios, pactados en deudas originadas en negocios jurídicos de préstamos en efectivo y de financiamiento de bienes y servicios, otorgados a personas físicas o jurídicas cuyo capital inicial sea inferior al <b>equivalente de 20.000 UI</b> (veinte mil unidades indexadas) sea cual fuere la moneda pactada, caducará de pleno derecho, sin necesidad de acción alguna a cargo del deudor, a los veinticuatro meses contados a partir de la fecha en que cada obligación devenga exigible, <b>salvo que el acreedor hubiese promovido acción judicial en dicho término</b>. A partir de la caducidad referida, se aplicarán sobre la totalidad de las sumas adeudadas, cualquiera sea su naturaleza, únicamente los ajustes e intereses a que refieren los artículos 1°, 2° y 4° del Decreto Ley N° 14.500, de 8 de marzo de 1976, salvo en el caso de que la tasa de interés pactada fuera inferior a la resultante de la aplicación de lo dispuesto en este artículo, en cuyo caso se aplicará la tasa pactada.</p> <p>Esta disposición se aplicará, inclusive a las obligaciones aún no extinguidas a la fecha de vigencia de la presente ley.</p> <p>Para determinar si el crédito en cuestión está dentro del límite establecido, las sumas que hubieran sido pactadas en moneda extranjera se arbitrarán a dólares estadounidenses convirtiéndose a moneda nacional a la cotización interbancaria (fondo tipo comprador), y aplicándose el valor de la unidad indexada vigente al momento de</p>	<p>Artículo 20 (<i>intereses moratorios devengados en pequeños créditos</i>) La generación de intereses moratorios, pactados en deudas originadas en negocios jurídicos de préstamos en efectivo y de financiamiento de bienes y servicios otorgados a personas físicas o jurídicas cuyo capital inicial sea inferior al <b>equivalente a 400.000 UI</b> (cuatrocientos mil unidades indexadas) sea cual fuere la moneda pactada, caducará de pleno derecho, sin necesidad de acción alguna a cargo del deudor, a los veinticuatro meses contados a partir de la fecha en que cada obligación devenga exigible. A partir de la caducidad referida, se aplicarán sobre la totalidad de las sumas adeudadas, cualquiera sea su naturaleza, únicamente los ajustes e intereses a que refieren los artículos 1°, 2° y 4° del Decreto Ley N° 14.500, de 8 de marzo de 1976, salvo en el caso de que la tasa de interés pactada fuera inferior a la resultante de la aplicación de lo dispuesto en este artículo, en cuyo caso se aplicará la tasa pactada.</p> <p>Esta disposición se aplicará inclusive a las obligaciones aún no extinguidas a la fecha de vigencia de la presente ley</p> <p>Para determinar si el crédito en cuestión está dentro del límite establecido, las sumas que hubieran sido pactadas en moneda extranjera se arbitrarán a dólares estadounidenses convirtiéndose a moneda nacional a la cotización interbancaria (fondo tipo comprador) y aplicándose el valor de la unidad indexada al momento de convenir la</p>

Dictamen 2019/0228

convenir la obligación.	obligación.
-------------------------	-------------

Teniendo en cuenta que a la fecha de elaboración del presente dictamen la UI cotiza a \$ 4,15730, este régimen especial regiría para deudas inferiores equivalentes a \$ 1.662.920, equivalentes a U\$S 48.000 (cotización a \$ 34,636 fondo comprador promedio), lo que ha sido calificado por el legislador como “pequeños créditos” según el acápite de la norma.

Además, la caducidad de los intereses moratorios se aplica a los veinticuatro meses en todo caso aun cuando se haya promovido la acción judicial pertinente.

A esto cabe agregar que no sólo caduca los intereses moratorios sino también los compensatorios pues a partir de los veinticuatro meses se aplicarán únicamente los ajustes e intereses a que refieren los artículos 1°, 2° y 4° del Decreto ley 14.500, es decir, IPC más 6% anual<sup>1</sup>.

### **Fundamentación en Comisión**

En la exposición de motivos que fundamenta el proyecto se hace mención a un “leve” crecimiento de la tasa de incumplimientos.

Mientras que en la Comisión se plantea que se busca tutelar la situación de cualquier persona que haya adquirido “algún artículo doméstico” (fs. 8).

En la discusión se advierte sobre los posibles inconvenientes que una aplicación inmediata de la modificación puede aparejar, así como sobre la posibilidad de una mayor rigidez en el otorgamiento de los créditos e impedir el crédito a personas que lo necesitan (fs. 9).

Es por ello que la Comisión consulta al Banco Central sobre:

*Cómo está compuesto el stock de préstamos en este momento nos puede dar una idea de cuál es el límite aceptable para modificar esta propuesta relativa a la Ley N° 18.212 (fs. 9).*

### **Análisis**

#### **1. Informe sobre el stock de préstamos**

De fs. 25 a fs. 27 se incorporó un completo análisis sobre el objeto de la consulta.

Al respecto se destaca a fs. 27 que:

- a.- con el régimen vigente queda comprendido el 84,2% de los préstamos y
- b.- que el proyecto de modificación abarcará la totalidad de los créditos inferiores a 2.000.000 UI, lo que se infiere de la afirmación de que *si se aumentase el límite al*

<sup>1</sup> Esta posición ya era defendida en CAFFERA, Gerardo, RODRIGUEZ RUSSO, Jorge, FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Gabriel y MANTERIO, Elías, “Intereses y Usura. Análisis de la Ley N° 18.212 desde la perspectiva del Derecho Civil”, 4ª Ed, FCU, Mdeo, 2015, pp 87 a 89.

Dictamen 2019/0228

*doble del actual se cubriría el 96,4% de los casos y de aumentarse al triple se cubriría casi el 99% de los casos (fs. 27).*

Con relación a la caducidad de los intereses moratorios y aplicación del sistema previsto en el Decreto Ley 14.500 cuando ya han transcurrido 24 meses de mora, independientemente de que el acreedor haya promovido o no acción judicial, se advierte en el informe que la propuesta de *aplicar una tasa de interés de 6% en UI para los créditos morosos incluso cuando el acreedor decide entablar una demanda judicial de cobro puede generar incentivos inadecuados al no pago, por cuanto dicha tasa es incluso menor a la cobrada por el BROU para el caso de créditos al consumo con retención de haberes que va del 8 al 12%.*

Por lo que propone que *la tasa de mora debería fijarse como mínimo algún punto por encima de esta última. Cabe recordarse que en general el BROU actúa como ente testigo en materia de tasas respecto al resto del sistema financiero (fs. 26).*

## **2. Concepto de mora y su finalidad**

Los préstamos, los intereses compensatorios y los moratorios en el sector privado parten de la base de la libertad contractual.

Es decir, el consumidor no está compelido, no es forzado a adquirir bienes y servicios mediante el pago de los mismos a crédito pues en ejercicio de su libre albedrío puede optar por un pago contado, desarrollando la estrategia económica que considere pertinente.

También es un principio general recogido en el artículo 1291 del Código Civil que establece: *Los contratos legalmente celebrados forman una regla a la cual deben someterse las partes como a la ley misma.* En buen romance, lo que el Código nos recuerda es que las obligaciones contraídas libremente en los contratos están para ser cumplidas.

Así las cosas el interés moratorio *se vincula con la obligación principal en un contrato sinalagmático, con una función sancionadora. Estos sólo se deben en caso de incumplimiento; si se incumple una obligación dineraria, entonces los daños y perjuicios (artículo 1348 del Código Civil) se van a calcular como un porcentaje de esa suma, en función del tiempo que vaya desde un momento idéntico o posterior al de configuración del incumplimiento (mora) hasta el pago de la obligación incumplida*<sup>2</sup>. Más adelante, refiriéndose a la función económica jurídica de los intereses

<sup>2</sup> CAFFERA, Gerardo, et al., ob. cit., p. 28.

Dictamen 2019/0228

compensatorios y moratorios se señala que los moratorios tienen una función exclusivamente resarcitoria, en tanto tienen su fundamento en el retardo del deudor y en el consiguiente perjuicio sufrido por el acreedor<sup>3</sup>. En el capítulo específico sobre intereses moratorios se pone aún más énfasis al señalarse que son aquellos que sancionan al deudor por la mora en el cumplimiento de la obligación, por el retardo ilícito en la devolución del capital<sup>4</sup>.

Es decir, tal como ocurre en materia impositiva en el marco del Derecho Tributario, en el ámbito privado la estipulación de los intereses moratorios tienen por finalidad estimular el cumplimiento puntual de las obligaciones libremente contraídas. En tal sentido, en dictamen de Sala de Abogados de 3 de mayo de 2000 (Asunto No. 274, expediente 2000/608), dicho cuerpo expresaba: "...esta Sala tradicionalmente ha considerado que los llamados intereses moratorios, son penas convencionales o liquidaciones anticipadas de daños y perjuicios que no responden al concepto técnico financiero de interés, que se resume en la citada expresión "costo del dinero". Los intereses moratorios son sanciones y no remuneración...".

Si bien no puede dejar de reconocerse que la Ley No. 18.212 incluye los intereses moratorios dentro del marco de sus disposiciones (lo cual es legítimo en tanto el legislador tiene atribuciones para limitar la libertad contractual por razones de interés general), debe tenerse presente la distinta naturaleza de los intereses compensatorio y moratorio, a la luz de la interpretación de la norma prohibitiva del art. 52 de la Constitución y su desarrollo legal.

### **3. La trascendencia de los conceptos jurídicos indeterminados ("pequeños créditos" y "artículos domésticos"):**

Los conceptos "pequeños créditos" y "artículos domésticos" son calificables como conceptos jurídicos indeterminados.

El concepto jurídico indeterminado es aquel elemento que se contiene en una norma jurídica y que sólo puede reconocerse o explicarse de manera abstracta o genérica<sup>5</sup>, requiriendo la intelección y no la actividad volitiva, no la

<sup>3</sup> CAFFERA, Gerardo, et al., ob. cit., p. 31.

<sup>4</sup> CAFFERA, Gerardo, et al., ob. cit., p. 81.

<sup>5</sup> [https://es.wikipedia.org/wiki/Concepto\\_jur%C3%ADdico\\_indeterminado](https://es.wikipedia.org/wiki/Concepto_jur%C3%ADdico_indeterminado) (consultado el 26.04.2019).

Dictamen 2019/0228

discrecionalidad a la hora de determinación en el caso concreto. Otros ejemplos de concepto jurídico indeterminado son el "buen padre de familia", "buen hombre de negocios", "oferta más conveniente", etc.

En tal sentido nos afiliamos a la posición que sostiene que *la utilización de los conceptos jurídicos indeterminados por una norma no significa, por sí sola, la atribución de la facultad de elegir discrecionalmente entre varias soluciones posibles aquella que en cada caso se considera conveniente u oportuna* (porque en tal caso nos encontraríamos ante ejercicio de una potestad discrecional); *esta tesis, por el contrario, mantiene que la interpretación y aplicación de todo concepto jurídico, cualquiera que sea el grado de indeterminación, no admite, si la norma no dispone otra cosa, más que una sola solución correcta y que, por tanto, la corrección de la decisión que se tome puede ser controlada judicialmente sin que tal control implique una mera sustitución de criterios, sino el resultado de la búsqueda de la solución justa*<sup>6</sup>.

Así las cosas, queda claro que el concepto jurídico indeterminado posee una alcance abstracto que se concretiza en cada situación práctica de acuerdo con el contexto histórico y social.

Estos conceptos jurídicos indeterminados "pequeños créditos" y "artículos domésticos", con una buena técnica legislativa resultaron delimitados en 20.000 UI, lo que implica una actualización automática conforme se actualice diariamente dicho parámetro. De ahí su fácil aplicación.

En tal sentido, de acuerdo con el contexto histórico, social y de mercado no parece adecuado calificar como pequeño crédito una deuda por un monto mayor al actualmente vigente en la Ley 18.212 pues en el mercado no se visualizan artículos domésticos por un monto superior a 20.000 UI. Esta reflexión se compadece con el análisis económico realizado de fs. 25 a fs. 27, que intuitivamente encierra conceptos jurídicos, del cual surge acreditado que el actual monto cubre el 84,2% de los créditos otorgados en el 2018.

<sup>6</sup> FERNÁNDEZ GARCÍA, Ma. Yolanda, "El concepto jurídico indeterminado de "servicio esencial" en la Constitución Española", [file:///C:/Users/ayelpo/Downloads/Dialnet-ElConceptoJuridicoIndeterminadoDeServicioEsencialE-2083081%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/ayelpo/Downloads/Dialnet-ElConceptoJuridicoIndeterminadoDeServicioEsencialE-2083081%20(2).pdf) (consultado el 26.04.2019).

Dictamen 2019/0228

#### 4. Principios de razonabilidad y proporcionalidad

En el multicitado informe también subyacen los principios generales de derecho de razonabilidad y proporcionalidad –que también son reglas de derecho<sup>7</sup> de raigambre al menos constitucional por su inserción a través del artículo 72 de la Constitución-.

Como el contenido del proyecto de ley implica restricciones a derechos patrimoniales y de libertad contractual, es necesario efectuar la ponderación respecto a si la medida que se postula resulta razonable y proporcional; en el caso concreto, cómo impacta el proyecto en el acceso al crédito en el futuro.

Es así que debe analizarse si el sacrificio de un derecho fundamental obtiene un resultado positivo (afirmativo) en la ponderación sobre:

- a. *Idoneidad de la restricción (...) idoneidad del sacrificio de un derecho para lograr los fines perseguidos ; téngase presente que en el informe de marras se advierte sobre el efecto adverso tendiente a promover el incumplimiento;*
- b. *Necesariedad de la restricción (...) si puede superarse satisfactoriamente el caso anterior (circunstancia que ya no se superó) debe formularse la siguiente pregunta ¿el sacrificio del derecho que implica la ley que lo limita es necesario o hay otra forma de alcanzar el fin perseguido por el legislador sin sacrificar el derecho o limitándolo en menor medida?*
- c. *Ponderación en sentido estricto<sup>8</sup>.*

En la misma línea ya Jiménez de Aréchaga señalaba que *el interés general deberá ser apreciado según un juicio de razonabilidad. De todas maneras, conviene establecer que el juego de otras disposiciones constitucionales en cierta medida contiene o limita la noción de interés general y pone una valla a las normas que el legislador dicte en función de este concepto<sup>9</sup>.*

Y consistentemente Korzeniak postuló la utilización del principio de razonabilidad *a los efectos de analizar la pertinencia de legislaciones especiales para ciertos grupos o categorías (en una perspectiva de principio de igualdad)<sup>10</sup>.*

<sup>7</sup> Artículo 23 literal a) del Decreto Ley 15.524 establece que son regla de derecho: “todo principio de derecho o norma constitucional, legislativa, reglamentaria o contractual”.

<sup>8</sup> RISSO FERRAND, Martín, “Algunas garantías básicas de los derechos humanos”, FCU, 2ª Ed, Mdeo, 2011, pp 120-121.

<sup>9</sup> JIMENEZ DE ARÉCHAGA, Justino citado por RISSO FERRAND, Martín, ob. cit., p 132.

<sup>10</sup> KORZENIAK, José, citado por RISSO FERRAND, Martín, ob. cit., p 133.

Dictamen 2019/0228

### 5. Transgresión al artículo 10 de la Constitución

El presente proyecto propone una vigencia inmediata aún en aquellos casos en los que se haya promovido la correspondiente acción judicial.

Se advierte que tal circunstancia será seguramente objeto de acción de inconstitucionalidad puesto que la situación ahora postulada es diferente a la existente al momento en que se sancionó la Ley 18.212.

En efecto, en dicha oportunidad la doctrina ponderó la transgresión al artículo 10 de la Constitución que implicaba la vigencia inmediata del artículo pero tuvo en cuenta que implicaba en los hechos, un cambio sutil, en el régimen ya vigente con la Ley 17.741, por lo que se minimizó la trascendencia de la infracción.

Por lo tanto, con este proyecto de ley la situación es diferente pues introduce una modificación significativa al resultar aplicable la caducidad incluso a quienes ya han promovido acción judicial y, es más, a quienes han obtenido una sentencia que ha pasado en autoridad de cosa juzgada, que estén en etapa de vía de apremio o que no hayan podido cobrar porque desconocen la existencia de bienes. En tal medida se entiende que la inmediata entrada en vigencia transgrede los derechos del acreedor reconocidos en los artículos 7 y 10 de la Constitución.

### 6. Conclusión

- 1.- El régimen actual ya cubre el 84,6% de las operaciones crediticias (fs. 27).
- 2.- Si tan sólo se triplicase la base actual (en el caso se propone una base 20 veces mayor) se cubriría el 99 % de las operaciones crediticias (fs. 27).
- 3.- Los conceptos “pequeño crédito” y “artículos domésticos” son conceptos jurídicos indeterminados que se adecuan a un momento histórico y en una sociedad dada. Tales conceptos se encuentran adecuadamente comprendidos en el sistema vigente dado que la base de 20.000 UI es lo suficientemente elevada para permitir adquirir varios artículos domésticos y ello se corrobora porque quedan comprendidos el 84.6% de las operaciones crediticias.
- 4.- El BROU en los préstamos con garantía de salarios cobra actualmente tasas de entre el 8% y el 12% según el plazo, por lo que aplicando los principios de proporcionalidad y razonabilidad, *la tasa de mora debería fijarse como mínimo algún punto por encima de esta última*<sup>11</sup> ya que el régimen propuesto promovería el incumplimiento.

<sup>11</sup> Informe de la Superintendencia de Servicios Financieros a fs. 26.

Dictamen 2019/0228

5.- Además, el proyecto de ley establece la caducidad de los intereses moratorios de los acreedores diligentes pues se extiende incluso a quienes promuevan acción judicial.

6.- Transgrede los derechos adquiridos de aquellos acreedores que tienen acción judicial en curso y los que han obtenido una sentencia firme pues se prevé la vigencia inmediata.

7.- En el proyecto de ley de la Ley 18.212 se tuvo en cuenta que “Los controles de precios en mercados competitivos causan efectos no deseados, pudiendo reducir la cantidad ofrecida y afectar la calidad del bien o servicio cuyo precio se estuviera fijando y creando, en consecuencia, un resultado ineficiente que se manifiesta en escasez, en deterioro de la calidad de los bienes o servicios ofrecidos o en mercados al margen de la legalidad. La fijación por ley de tasas máximas de interés es, en esencia, un control de precios (...)La posibilidad del cobro de multas por atrasos no sólo opera como una indemnización para el acreedor sino que, al contribuir a fomentar la cultura de pago, redundando en beneficio del desarrollo del mercado, beneficiando a los deudores buenos pagadores, quienes pueden acceder más fluidamente al mercado de crédito y a menores tasas”<sup>12, 13</sup>.

A lo que cabe recordar las palabras de Michelini que señaló si nosotros equivocamos la norma, lo que vamos a lograr es restringir el crédito, pero ese no es el objetivo, por el contrario, lo que se busca es que el crédito sea fluido<sup>14</sup>.

Es todo cuanto se tiene que informar.

<sup>12</sup> Distribuido 856/2006 de Cámara de Senadores.

<sup>13</sup> Distribuido 856/2006 de Cámara de Senadores.

<sup>14</sup> Distribuido 1126/2006

Banco Central del Uruguay		EXPEDIENTE N°
Oficina Actuante:	ASESORAMIENTO	2019-50-1-00557
Fecha:	30/04/2019 12:02:14	
Tipo:	AUTO - Incorporación de dictamen	

AG - Incorporación del Dictamen 2019/0228 al expediente 2019-50-1-00557.

Archivos Adjuntos		
#	Nombre	Convertido a PDF
1	2019-50-1-00557-Dictamen 2019 0228.pdf	Si

Firmante:			
Usuario	Nombre	Cargo	SubRogación
ayelpo	Andrea Nadya Yelpo Amezttoy	ANALISTA I	

## Dictamen 2019/0228 - Supervisión

El suscrito comparte las conclusiones precedentes, permitiéndose hacer las siguientes consideraciones complementarias:

a) El art. 52 de la Constitución de la República, al prohibir la usura, explicita una preocupación inequívoca del constituyente por establecer algún tipo de regulación sobre el costo del dinero o - más genéricamente - el costo para una persona de contraer obligaciones monetarias.

b) Asimismo, dicha disposición establece una amplia discrecionalidad legislativa en cuanto al contenido a dar a dicha regulación. Empero, y tal como se señala en el dictamen precedente, la aplicación de nuevas normas a deudas ya generadas (y, especialmente, a juicios ya promovidos) podría ser objetada desde el punto de vista de su constitucionalidad.

c) En todo caso, habrá que ponderar los eventuales efectos de la modificación propuesta en el mercado crediticio, especialmente desde el punto de vista del acceso al crédito y del fomento del cumplimiento de las obligaciones contraídas, tal como se hace referencia en los informes producidos en estas actuaciones.

30/04/2019 16:53 - Daniel Eduardo Artecona Gulla

Banco Central del Uruguay		EXPEDIENTE N° 2019-50-1-00557
Oficina Actuante:	ASESORAMIENTO	
Fecha:	30/04/2019 16:53:45	
Tipo:	AUTO - Supervisión de dictamen	

AG - Supervisión del Dictamen 2019/0228.

Archivos Adjuntos		
#	Nombre	Convertido a PDF
1	2019-50-1-00557-Documento DICT 1818.pdf	Sí

Firmante:			
Usuario	Nombre	Cargo	SubRogación
dartecaona	Daniel Eduardo Artecona Gulla	GERENTE	

Banco Central del Uruguay		EXPEDIENTE N° 2019-50-1-00557
Oficina Actuante:	GESTION ADMINISTRATIVA Y DOCUMENTAL	
Fecha:	30/04/2019 17:15:12	
Tipo:	Pase	

Pasen las actuaciones a la Asesoría Económica tal como se dispone a foja n.º 30.

Firmante:			
Usuario	Nombre	Cargo	SubRogación
amichalski	Alejandra Michalski Suarez	ADMINISTRATIVO II	

Banco Central del Uruguay		EXPEDIENTE N° 2019-50-1-00557
Oficina Actuante:	ASESORIA ECONOMICA	
Fecha:	02/05/2019 17:29:32	
Tipo:	Pase	

Pase a Investigaciones Económicas a sus efectos.

Firmante:			
Usuario	Nombre	Cargo	SubRogación
glicandro	Gerardo Marcelo Licandro Ferrando	GERENTE	

El suscrito concuerda con el análisis y las conclusiones contenidas en los informes precedentes, permitiéndose realizar las siguientes consideraciones complementarias:

1. El mecanismo vigente, al estipular que la generación de intereses moratorios para aquellas deudas cuyo capital inicial sea inferior al equivalente a 20.000 UI caducará a los veinticuatro meses contados a partir de la fecha en que cada obligación devenga exigible, sirve como protección para aquellos deudores de montos menores, presumiblemente aquellos menos sofisticados e informados en aspectos financieros o contractuales. Al mismo tiempo, al disponer que lo anterior regirá salvo que el acreedor hubiese promovido acción judicial en dicho término, la norma provee incentivos para que acreedor y deudor negocien los adeudos en forma temprana por la vía judicial, lo que brinda garantías a las partes, facilita la resolución de los diferendos y, por tanto, reduce la probabilidad de que la deuda aumente exponencialmente debido a la acumulación de intereses moratorios.

El proyecto de modificación sometido a análisis estipula que la caducidad de intereses moratorios se dará a los veinticuatro meses haya o no el acreedor promovido acción judicial, lo cual reduce los incentivos del acreedor a iniciar la misma y, por tanto, reduce la posibilidad de negociación de la deuda en mora. Además, los intereses moratorios tienen como finalidad el imponer al deudor que incumple un contrato una penalidad de tal magnitud que estimule el pago puntual de las obligaciones contraídas. Con la modificación propuesta, estos incentivos también se perderían.

Por lo anterior, la modificación propuesta podría tener un impacto de magnitud en la oferta de crédito dado que los acreedores anticiparán el aumento en el riesgo de sus créditos y, en consecuencia, exigirán mayores tasas de interés compensatorio o directamente restringirán la oferta en los segmentos alcanzados por esta norma.

2. El proyecto de modificación también propone ampliar el capital inicial para determinar la aplicación de la norma de 20.000 UI a 400.000 UI. En el segmento del crédito al consumo, el análisis contenido en foja 27 indica que esta modificación ampliaría la cobertura del 84.2% de los casos a prácticamente el total de los créditos al consumo. Sin embargo, la aplicación de la norma no se restringe a este segmento de créditos, sino que es más general y abarca "... las operaciones de crédito o asimiladas realizadas por personas físicas o jurídicas. Se entiende por operaciones de crédito aquellas por las cuales una de las partes entrega una cantidad de dinero, o se obliga a entregar bienes o servicios y la otra a pagarla en un momento diferente de aquél en el que se celebra la operación" (artículo 1 de la Ley 18.212). En tanto las operaciones de crédito, bancario o de otra fuente, a sectores como por ejemplo el agropecuario, el industrial o el comercial no están comprendidas en las excepciones explicitadas en el artículo 2 de la Ley 18.212, se entiende que la ampliación a 400.000 UI propuesta permitiría alcanzar a un importante número de operaciones crediticias en sectores como los nombrados. Sectores para los cuales el mecanismo detallado en el punto anterior determinaría también impactos de magnitud en la disponibilidad de crédito y las condiciones, como por ejemplo tasas de interés o garantías exigidas, de los mismos.

Banco Central del Uruguay		EXPEDIENTE N° 2019-50-1-00557
Oficina Actuante:	INVESTIGACIONES ECONOMICAS	
Fecha:	09/05/2019 10:19:07	
Tipo:	Informe	

Se adjunta informe.

Archivos Adjuntos		
#	Nombre	Convertido a PDF
1	2019-50-1-00557-Actuacion 2019.05.docx	Sí

Firmante:			
Usuario	Nombre	Cargo	SubRogación
jponce	Jorge Luis Ponce Moreno	GERENTE DE AREA I	

Banco Central del Uruguay		EXPEDIENTE N° 2019-50-1-00557
Oficina Actuante:	ASESORIA ECONOMICA	
Fecha:	09/05/2019 15:17:51	
Tipo:	Pase	

De acuerdo con las actuaciones precedentes. Vuelva a la Superintendencia de Servicios Financieros a sus efectos.

Firmante:			
Usuario	Nombre	Cargo	SubRogación
glicandro	Gerardo Marcelo Licandro Ferrando	GERENTE	

Banco Central del Uruguay		EXPEDIENTE N° 2019-50-1-00557
Oficina Actuante:	SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS FINANCIEROS	
Fecha:	09/05/2019 20:11:49	
Tipo:	Pase	

Pase a Secretaría General proponiendo que la respuesta a dar a la Comisión de Hacienda considere remitir copia de los informes de fs. 25 a 28, 32 a 39, 41 y 45, por ser ellos concordantes y complementarios y dan un panorama muy amplio para el correspondiente análisis por parte de la Comisión.

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