

Anexo a la consultoría Nacional para el marco normativo para las microfinanzas en Uruguay

**PROPUESTA FINAL EN RELACIÓN A ASPECTOS
REGULATORIOS Y DE FINANCIAMIENTO**

DIEGO RODRÍGUEZ



NOVIEMBRE 2011

CONTENIDO

1. OBJETIVO DE LA CONSULTORÍA	3
2. ANTECEDENTES	5
3. ASPECTOS DE FINANCIAMIENTO.....	7
4. ASPECTOS REGULATORIOS GENERALES	10
5. RESUMEN DE PRIORIDADES	15
6. OTROS ASPECTOS REGULATORIOS RELEVANTES PARA LAS EAC	16
7. CONCLUSIONES	20

1. OBJETIVO DE LA CONSULTORÍA

La presente consultoría surge en el marco del Programa de Microfinanzas para el Desarrollo Productivo del Área de Políticas Territoriales de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto a través del cual se pretende contribuir a generar el funcionamiento del sector de microfinanzas, logrando un efectivo y eficiente acceso a los servicios financieros por parte de los microemprendedores en Uruguay.

El objetivo de la consultoría es impulsar cambios y adecuaciones necesarias para fomentar el desarrollo de las microfinanzas en el país, teniendo como fin último diseñar un marco normativo adecuado para dicha actividad. De la misma manera, se busca sensibilizar a las autoridades sobre la relevancia que tiene la normativa en el fomento de la actividad de microfinanzas en Uruguay

Dada la existencia de investigaciones previas sobre la situación del sector microfinanciero en Uruguay se pretende específicamente, con la actual consultoría, elaborar y apoyar la gestión de una propuesta de un marco normativo de las microfinanzas que logre mitigar las limitaciones que existen en el desarrollo del sector.

1.1 OBJETIVO ESPECÍFICO DEL PRESENTE INFORME

En el marco de la presente consultoría se estudian en este informe los aspectos regulatorios y vinculados al financiamiento que las instituciones de microfinanzas (en adelante las “IMF”) han destacado como elementos que dificultan o cuya modificación contribuiría a desarrollar la actividad de las microfinanzas en nuestro país.

En ese sentido, se analizará la problemática existente en cada caso y se recomendarán posibles alternativas para su solución, indicando cuáles deberían ser las prioridades según su factibilidad y la incidencia que su implementación tendrían en el desarrollo del sector.

1.2 MÉTODO DE TRABAJO

Los aspectos regulatorios y de financiamiento que se analizarán surgieron en primer lugar como las principales preocupaciones en la materia de parte de las IMF.

Posteriormente, se analizaron cada uno de los puntos y se evaluaron las posibles nuevas alternativas de solución a los problemas destacados por las IMF. Concluida esta etapa, se presentaron a las IMF los avances y soluciones preliminares alcanzadas y se intercambiaron ideas respecto a si las mismas se ajustaban a los intereses y expectativas de las empresas.

Luego de dicho intercambio, se concluyó el análisis de las alternativas de solución a los problemas regulatorios y de financiamiento, y se fijaron cuáles deberían ser las prioridades en el esfuerzo de implementación en función de dos variables: (i) factibilidad: dificultad de

implementación y plazo en que la solución podría quedar operativa, y (ii) incidencia de la alternativa en la solución de la problemática.

Las recomendaciones finales fueron presentadas en la mesa de microfinanzas de fecha 15 de setiembre de 2011.

2. ANTECEDENTES

Complementariamente al análisis del impacto de la Ley 18.212 en las tasas de interés a aplicar a los créditos de micro y pequeñas empresas y su impacto en el desarrollo del sector, se analizarán los distintos aspectos regulatorios y vinculados al financiamiento que los actores vinculados a las microfinanzas visualizan como un problema para el desarrollo de su actividad.

Corresponde aclarar que como las empresas de microfinanzas operan a través de diferentes instrumentos jurídicos (principalmente Empresas Administradoras de Crédito, ONG y Cooperativas), los distintos aspectos que se analizan en este informe no afectan por igual a todas las IMF.

Considerando la disparidad en los regímenes regulatorios aplicables a las IMF, se analizará en primer lugar los aspectos que resultan relevantes para la totalidad de las instituciones y posteriormente se abordarán aquellos puntos que afectan exclusivamente a un determinado grupo de IMF, aquellas constituidas como Empresas Administradoras de Crédito.

A continuación detallamos cuáles son los aspectos regulatorios y de financiamiento que se analizan en el presente informe:

I. ASPECTOS DE FINANCIAMIENTO:

1. Sistema de Garantía: se plantea la posibilidad de instrumentar un fondo de garantía que facilite el acceso y mejore las condiciones de financiamiento de las IMF.
2. Modificación de la Norma Particular 3.17: se plantea la posibilidad de equiparar el tratamiento otorgado en materia de garantía computable previsto para el descuento de títulos valores (con las condiciones previstas en la norma) a la cesión en garantía de documentos de adeudos de IMF, de forma de facilitar el acceso al crédito de IMF otorgado por instituciones financieras locales.
3. Captación de Ahorro Público: se plantea la posibilidad de solicitar la posibilidad de que las IMF sean autorizadas a captar ahorro público como forma de financiamiento.

II. ASPECTOS REGULATORIOS GENERALES:

1. Mejoras al régimen de garantías para el otorgamiento de créditos a clientes: se plantea la posibilidad de introducir modificaciones al régimen de garantías vigente de forma de permitir una generalización de su uso.
 - Implementación de un sistema de garantía (similar al existente actualmente en el marco del SIGA) que permita garantizar parcialmente los créditos otorgados por las IMF a sus clientes

- Mejoras al régimen de prendas para facilitar su ejecución
 - Mejoras a las garantías aplicable a clientes proveedores del Estado
2. Leasing: se plantea la posibilidad de que se habiliten a las IMF a actuar como “instituciones acreditantes” en el marco de operaciones de leasing financiero.

III. ASPECTOS REGULATORIOS RELATIVOS A LAS EMPRESAS ADMINISTRADORAS DE CRÉDITO

1. Garantías computables: se plantea la posibilidad de mejorar el régimen aplicable hoy a las IMF registradas como empresas administradoras de crédito (en adelante “EAC”), haciéndoles aplicable las normas particulares 3.16 y 3.17 previstas para Instituciones de Intermediación Financiera (en adelante “IIF”).
2. Requerimiento Patrimonial: se plantea la posibilidad de reducir las exigencias patrimoniales previstas para las IMF (registradas como empresas administradoras de crédito).

3. ASPECTOS DE FINANCIAMIENTO

3.1 FONDO DE GARANTÍA

Entendemos que la prioridad en la materia, en función de la factibilidad y la incidencia en la resolución de la problemática, podría ser la constitución de un fondo que garantizara el repago de los créditos para el financiamiento de las IMF.

Dicho fondo no tendrá por objetivo el fondeo directo de las IMF sino que entendemos que su función debería ser garantizar el repago de los créditos que regularmente las IMF tomen con entidades financieras. De esta forma, no solo no se afecta la operativa de fondeo actualmente utilizada por las IMF, sino que en la medida que el riesgo asumido por las entidades que otorguen créditos a las IMF se vería muy mitigado por la garantía de repago ofrecida por el fondo que se cree, las condiciones de acceso al crédito se verían afectadas a la baja.

Si analizamos esta alternativa desde el punto de vista de la factibilidad de su implementación, se aprecia que el principal obstáculo está en el acceso a los fondos que permitan constituir el fondo.

Se trata de un aspecto esencial, y si bien las posibles fuentes de donde podrían obtenerse los fondos son variadas, en su mayoría dependen en buena medida de la voluntad política de potenciar una actividad como las microfinanzas, como una medida estratégica en el desarrollo productivo, principalmente, de sectores socioeconómicos menos favorecidos.

Si bien la definición de las alternativas de acceso a los fondos, la naturaleza jurídica del propio fondo y la forma en que éste operará, resulta en sí mismo el objeto de un estudio independiente, entendemos importante mencionar que existe una oportunidad en lo previsto por la Ley 18.716, en cuanto dispone que el Poder Ejecutivo podrá disponer hasta el 30% de las utilidades netas anuales del BROU “...para la creación de fondos con el objetivo de apoyar el financiamiento de proyectos productivos viables y sustentables.

Otro aspecto que entendemos necesario mencionar es que independientemente del origen de los fondos y la forma en que se constituirá y operará el fondo de garantía, es de esperar que las IMF que soliciten al mismo la garantía del repago de los créditos que tomen con entidades financieras, deberán constituir contragarantías. Si bien este es un aspecto complementario a la organización del fondo y que deberá ser analizado en forma integral, considerando la operativa de las IMF, es factible que ello se resuelva a través de la cesión en garantía de documentos de adeudo, por hasta un monto que cubra de forma satisfactoria el monto garantizado. Esto podría considerarse como una alternativa viable, en la medida que no implica mayores costos para la IMF y que por otra parte resulta una contragarantía eficaz para el Fondo.

En resumen, si realizamos el análisis de esta alternativa según el criterio de factibilidad de su implementación, cabe destacar que una vez resuelto el financiamiento, que constituye su principal dificultad, no existen elementos que lleven a concluir la existencia de mayores dificultades en su implementación ni operativa.

En cuanto al segundo criterio que utilizamos para la evaluar la prioridad de esta alternativa: su incidencia en la resolución del problema, concluimos que ésta es alta.

Para alcanzar esta conclusión consideramos en primer lugar las consecuencias que la implementación de esta medida tendría en la problemática que se busca resolver. En ese sentido, dado que con la creación de un Fondo de este tipo se ataca directamente el riesgo que las instituciones financieras asumen al otorgar créditos para el fondeo de las IMF, ello se debería reflejar en la posibilidad de acceder a mejores tasas de interés.

Finalmente, consideramos que la implementación de una solución de este tipo podría significar una experiencia que eventualmente podría generar un antecedente relevante para una futura emisión de títulos públicos a través de la cual podría accederse al fondeo de algunas IMF o del sector en general. La existencia de una garantía eficaz y eficiente, como respaldo de una eventual emisión de títulos públicos resulta un requisito esencial para en un futuro, con el sector en una ulterior etapa, pueda demostrarse su viabilidad y resultar atractivo para el inversor.

3.2 GARANTÍAS COMPUTABLES - MODIFICACIÓN DE LA NORMA PARTICULAR 3.17

Otra alternativa que analizamos con vistas a mejorar el acceso al financiamiento de las IMF implica la modificación de la norma particular 3.17 de las normas contables para empresas de intermediación financiera.

Dicha norma, junto a la norma particular 3.16, detalla cuáles resultan garantías computables a efectos de realizar deducciones a las provisiones que las instituciones de intermediación financiera están obligadas.

En ese sentido, una alternativa sería asimilar el tratamiento otorgado en materia de garantía computable previsto para el descuento de títulos valores (con las condiciones previstas en la norma) o a la cesión en garantía de documentos de adeudos de las IMF.

Si analizamos la prioridad de esta alternativa a la luz de los criterios fijados anteriormente, es posible afirmar que en cuanto a su factibilidad, esta es relativa, en tanto requiere la voluntad política del BCU para promover el cambio normativo necesario. Sin embargo, en la medida que hay elementos que permiten sostener la similitud existente entre garantías que fueron incluidas por el BCU como computables y las cesiones o el descuento de documentos de

adeudo antes mencionado, entendemos que es posible suponer que el BCU no impondría mayores reparos en su implementación.

Por otro lado, en cuanto a la incidencia de esta alternativa en la solución de la problemática del acceso a mejores condiciones de financiamiento, no vemos que la misma se adecue en forma directa.

Es indudable que la solución busca reducir los costos que las instituciones de intermediación financiera deben asumir al fondear a las IMF. Sin embargo, la implementación de esta medida de por sí no asegura en forma directa una reducción de los costos y por ende no necesariamente se verá traducido en una reducción de las tasas de interés que deberán pagar las IMF.

La utilidad de esta alternativa depende de varios factores que no son de resorte de las IMF. En primer lugar, la aceptación de la cesión en garantía o el descuento de documentos, más allá de las previsiones normativas, dependen de una decisión comercial de las instituciones de intermediación financiera, las cuales podrán o no considerar que las operaciones mencionadas les resultan atractivas.

En resumen, a diferencia de la alternativa anterior, en este caso aun cuando la implementación no resultara tan compleja, la incidencia en la resolución del problema no es tan directa.

3.3 CAPTACIÓN DE AHORRO PÚBLICO

Esta alternativa, si bien es la que permitiría la mejor solución al problema del financiamiento, reduciendo su costo a mínimos por definición difícilmente alcanzables mediante otras alternativas, tiene costos asociados que entendemos la hacen inviable, al menos para la mayoría de las IMF.

La puesta en práctica de esta opción requiere la tramitación ante el BCU de una licencia de institución de intermediación financiera que, aún en la hipótesis de que fuera autorizada por el BCU en calidad de licencia limitada (por contraposición a una licencia bancaria absoluta), y que por lo tanto tuviera menos requisitos, resultaría una carga regulatoria sumamente pesada.

Adicionalmente, aún en el caso que las IMF optaran por solicitar una licencia bancaria ante el BCU (incluso del tipo restringida), es de esperar que encuentren resistencia en su aprobación por parte de dicha institución.

Por lo expuesto, consideramos que esta alternativa no cumple con el criterio de factibilidad, quedando en consecuencia descartada como opción válida para todas las IMF.

4. ASPECTOS REGULATORIOS GENERALES

4.1 MEJORAS AL RÉGIMEN DE GARANTÍAS PARA EL OTORGAMIENTO DE CRÉDITOS A CLIENTES

De acuerdo a lo informado por las IMF, actualmente la mayoría de los créditos se otorgan a sola firma, sin la constitución de una garantía.

Esto se justifica principalmente por los costos económicos asociados a la constitución de las garantías reales y su importancia relativa a los montos prestados, lo que se hace particularmente evidente cuando nos referimos a las garantías reales, en especial las prendas.

Adicionalmente, las dificultades asociadas al uso de otro tipo de garantías, como son las cesiones de crédito, hacen que resulte necesario analizar alternativas de mejoras al régimen vigente en materia de garantías.

Los beneficios que ello reportaría a las IMF entendemos que justifican evaluar opciones que permitan una generalización de las garantías en las operaciones financieras en que participan, disminuyendo de esa forma el riesgo de incumplimiento al que se ven enfrentadas. A continuación analizamos las distintas alternativas que visualizamos como más adecuadas y/o que han surgido de las distintas etapas de intercambio que hemos mantenido con las IMF.

4.1.1 INTRODUCCIÓN DE UN RÉGIMEN DE GARANTÍA

Una primera opción que proponemos para contribuir con una generalización del uso de garantías en las operaciones de microfinanzas, es la instrumentación de fondo de garantía del tipo previsto por el artículo 332 de la ley 18.172 y por el artículo 505 de la ley 18.362, específicamente destinado a garantizar operaciones de microfinanzas.

Actualmente el SIGA (Sistema Nacional de Garantías) que opera en el marco de las referidas normas y que es administrado por Corporación Nacional Financiera Administradora de Fondos de Inversión (CONAFIN AFISA), vehículo jurídico 100% de propiedad de la Corporación Nacional para el Desarrollo, garantiza operaciones realizadas por instituciones financieras adheridas, por hasta el monto de las garantías que dichas instituciones han licitado.

El uso de esta garantía tiene un costo que permite la viabilidad de sistema y permite la continuidad de la herramienta. Dicho costo es generalmente trasladado al cliente solicitante del crédito garantizado por las instituciones financieras adheridas que otorgan dichos créditos.

La garantía ofrecida por el SIGA cubre hasta un porcentaje preestablecido de los créditos otorgados, que en ningún caso alcanza al 100% del capital prestado. De esta forma, el objetivo del sistema es mitigar los riesgos pero no eliminarlos.

Esto constituye una breve descripción de lo que entendemos es una herramienta que podría replicarse para garantizar las operaciones de aquellas IMF que se adhieran al sistema de garantías que eventualmente se ponga a disposición para el sector.

Entendemos que la implementación de un fondo de garantías específico para el sector de las microfinanzas es factible. De hecho la Corporación Nacional para el Desarrollo, en oportunidad de presentar el sistema ante las IMF así lo manifestó. En consecuencia, sería necesario una decisión de las IMF en el sentido de impulsar en forma proactiva su interés en la instrumentación de esta herramienta, a efectos de darle el necesario impulso.

Es de esperar que los términos y condiciones del eventual fondo que se cree para garantizar las operaciones de las IMF, mantengan en general las características en materia de costos, límites del porcentaje garantizado, etc. que aplican para los fondos de garantías actualmente administrados por CONAFIN AFISA en el marco del SIGA.

Analizada la alternativa a la luz del primero de los criterios que fijamos, es necesario considerar en qué medida la instrumentación de esta alternativa tendría incidencia en la problemática que se pretende atacar: en este caso, la generalización en el uso de las garantías.

Visto el éxito en la implementación de esta solución para otros sectores de actividad, la sencillez en el uso de la herramienta que no exige mayores esfuerzos administrativos ni implica mayores retrasos a la concesión de los créditos, entendemos que hacen de esta opción una prioridad entre las restantes alternativas de cambios en materia regulatoria.

4.1.2 MEJORAS AL RÉGIMEN VIGENTE EN MATERIA DE PRENDAS

Para aquellos créditos que otorguen las IMF, que por su monto justifiquen la constitución de una garantía real, las prendas sin desplazamiento sobre vehículos y/o eventualmente sobre otros bienes (maquinaria, etc.) resulta una alternativa válida.

Sin embargo, una vez justificado el costo de la constitución de la garantía por el monto del préstamo, un segundo desaliento al uso de este tipo de garantías está asociado a las dificultades y plazos necesarios para efectivizar la garantía.

La ejecución de un bien preñado puede insumir más de 3 años de procedimientos judiciales, lo que implica en muchos casos asumir graves daños sobre el objeto preñado, con la consecuente pérdida de valor del mismo. Además, el retraso en el cobro del producido por la ejecución de la garantía genera perjuicios financieros en las entidades que otorgaron el crédito, que eventualmente puede no ser paliado por los ingresos tardíos recibidos como consecuencia de la ejecución prendaria, haciendo de esta herramienta un instrumento ineficaz.

En este sentido, y a efectos de buscar una solución que haga de la prenda sin desplazamiento una alternativa válida y eficaz para los créditos otorgados por las IMF de microfinanzas, al menos en relación con créditos de una determinada cuantía, entendemos que debería apuntarse a una modificación del régimen de garantías, que podría estar en línea con lo previsto en derecho comparado.

En particular la solución argentina prevista en el Decreto Nº 897/95 implica el acortamiento de los plazos procesales para la ejecución de una prenda que garantiza una operación en la que participa una institución financiera¹. De esa forma, un proceso que como mencionamos, hoy en día podría insumir varios años para ser concluido, podría llevarse a cabo en aproximadamente seis meses.

Si analizamos esta alternativa según los criterios que hemos fijado para determinar la prioridad de una posible solución a una problemática específica, podemos apreciar que la factibilidad de su implementación no es tan sencilla. La introducción de cambios en el régimen de garantías requiere la sanción de una Ley en ese sentido, con todo lo que ello implica en cuanto a la necesidad de apoyo del Poder Legislativo nacional, plazos, etc. Sin embargo, en la medida que el cambio en el régimen de garantías que se propone es una modificación beneficiosa para todo el sector financiero y no se limita a las IMF, es dable pensar que se podría contar con el apoyo en la promoción de esta medida de otras instituciones financieras, principalmente de los Bancos y demás instituciones de intermediación financiera.

Sin embargo, analizando esta alternativa desde la óptica de la incidencia sobre la problemática relevada, consideramos que por el tipo de operaciones financieras que realizan las IMF, los cambios en el régimen de prendas no significarían una modificación que implicaría una mejora significativa respecto a su actual situación.

Incluso con las modificaciones en cuanto a la eficacia en la ejecución de las prendas, los costos asociados a la constitución de este tipo de garantías y su relación con los montos involucrados generalmente en las operaciones en que participan las IMF, hacen que resulte una solución que incide sobre una porción muy menor de la cartera de las instituciones.

¹ **ARTICULO 39.** — *Cuando el acreedor sea el Estado, sus reparticiones autárquicas, un banco, una entidad financiera autorizada por el BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA o una institución bancaria o financiera de carácter internacional, sin que tales instituciones deban obtener autorización previa alguna ni establecer domicilio en el país, ante la presentación del certificado prendario, el juez ordenará el secuestro de los bienes y su entrega al acreedor, sin que el deudor pueda promover recurso alguno. El acreedor procederá a la venta de los objetos prendados, en la forma prevista por el artículo 585 del Código de Comercio, sin perjuicio de que el deudor pueda ejercitar, en juicio ordinario, los derechos que tenga que reclamar el acreedor. El trámite de la venta extrajudicial preceptuado en este artículo no se suspenderá por embargo de bienes ni por concurso, incapacidad o muerte del deudor.*

En consecuencia, en la medida que la alternativa requiere un importante esfuerzo para su instrumentación y que una vez puesta en funcionamiento no significará un cambio relevante en la operativa de las IMF, consideramos conveniente focalizar los esfuerzos en otra dirección, de forma de maximizar el retorno de dicho esfuerzo de la mejor forma posible y respecto del mayor número de IMF.

4.1.3 MEJORAS EN EL RÉGIMEN DE GARANTÍAS PARA CLIENTES PROVEEDORES DEL ESTADO

Considerando que los clientes proveedores del Estado cuentan con un flujo de fondos que en general, aunque dependiendo del contrato suscrito en cada caso en particular, cuenta con una razonable certeza en cuanto a los montos involucrados y en cuanto a la seguridad de su pago, resulta sumamente atractivo la utilización de la cesión de créditos y eventualmente de la prenda de créditos, como mecanismos válidos de garantía de eventuales préstamos otorgados por las IMF.

Sin embargo, existen algunas limitantes para el uso de estos instrumentos de garantía.

En el caso de la prenda de créditos, que se trata de una herramienta posible cuando nos encontramos ante créditos derivados de un contrato que sean determinables, los honorarios notariales y las tasas registrales asociadas a su constitución implican barreras que dificultan su utilización. Esto hace que su uso se limite a préstamos que por su cuantía no se vean afectados en materia de costos, al menos no en forma relevante (en general un porcentaje menor tratándose de microcréditos).

En cuanto a la cesión de créditos, las limitantes surgen de las prácticas introducidas por los propios organismos públicos obligados al pago de los créditos cedidos. De acuerdo a lo informado, es práctica habitual que los organismos públicos impongan el pago de “costos administrativos” para la aceptación y cumplimiento de las instrucciones de pago vinculadas a las cesiones de créditos que les son notificadas.

Estas prácticas resultan absolutamente irregulares y carecen de un respaldo normativo.

La conveniencia que implicaría la posibilidad de utilizar una herramienta de garantía, tan efectiva y de bajo costo como lo es la cesión de créditos, resulta suficiente para justificar la búsqueda de una solución al cobro irregular de “costos administrativos”.

Es un hecho que este tipo de garantías refiere exclusivamente a los clientes de las IMF que son proveedores del Estado, con lo cual resulta un grupo acotado de clientes. Sin embargo, dadas las ventajas asociadas a su utilización entendemos que no debería descartarse la adopción de medidas para erradicar las limitantes a su utilización.

En cuanto a la factibilidad de la eliminación de la barrera que constituyen los “costos administrativos”, visualizamos dos líneas de trabajo:

- Promover la sanción de una ley que expresamente prevea la prohibición del cobro de costos por el cumplimiento de instrucciones asociadas a las cesiones de créditos.
- La gestión de la eliminación de dichos costos por medios políticos.

Ya mencionamos oportunamente las dificultades asociadas a la sanción de una ley. Dado lo acotado de las operaciones que podrían verse beneficiadas por la eliminación de estas barreras consideramos que la promoción de una ley exclusivamente a estos efectos resulta injustificada. Sin perjuicio de ellos, entendemos que no debería descartarse la posibilidad de realizar gestiones tendientes a introducir una disposición en este sentido en una normativa de alcance general o bien en una eventual norma de promoción de la actividad de las microfinanzas.

Hecha esta aclaración, la realización de gestiones tendientes a eliminar el cobro de “costos administrativos” por medios políticos, en el marco de lo que es la promoción de la actividad de las microfinanzas ampliamente sostenida por el gobierno, entendemos que se justificaría ampliamente.

4.1.4 RÉGIMEN DE LEASING

Durante las etapas de intercambio que mantuvimos en el marco de la presente consultoría, nos fue manifestado por algunas IMF el interés en poder actuar en carácter de empresas “acreditantes” en operaciones de leasing financiero, en el marco de lo dispuesto por la ley 16.072.

Es importante destacar que la referida norma limita la posibilidad de actuar en dicha calidad a las siguientes entidades:

- a) Los intermediarios financieros (decreto ley 15.322, del 17 de setiembre de 1982);*
- b) Las empresas de giro exclusivamente financiero, especialmente autorizadas por el Banco Central del Uruguay para la celebración de este contrato”.*

En ese sentido, y por aplicación de lo previsto por el literal b) del artículo 3 arriba citado, las IMF no están excluidas de la posibilidad de operar como empresas acreditantes en operaciones de leasing financiero, siempre que cumplan con los requisitos que se detallan a continuación:

1. Ser empresas con giro exclusivamente financiero
2. Gestionar la correspondiente autorización ante el BCU

5. RESUMEN DE PRIORIDADES

Una vez concluido el análisis de las problemáticas relevadas para las IMF en materia de financiamiento y aspectos regulatorios, resulta conveniente realizar un breve resumen de las alternativas de solución que consideramos prioritarias, de acuerdo los criterios que hemos considerado esenciales: i) su factibilidad y ii) su incidencia sobre la solución de la problemática que se pretende atacar.

5.1.1 PRIORIDAD EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO

Mejor alternativa: creación de un fondo de garantía.

Implementación: se requiere aporte de fondos para su creación

Otra opción: modificación de la norma particular 3.17 (requiere voluntad del BCU)

5.1.2 PRIORIDAD EN MATERIA REGULATORIA

- ✓ **Mejoras al sistema de garantías**
- ✓ **Mejor alternativa:** instrumentación de un sistema tipo SIGA
- ✓ **Implementación:** requiere el aporte de fondos para su creación
- ✓ **Otra opción:**
 - Eliminar costos administrativos de cesiones de créditos vinculados a contratos con entidades públicas

6. OTROS ASPECTOS REGULATORIOS RELEVANTES PARA LAS EAC

A continuación expondremos el análisis de algunas posibles modificaciones en materia regulatoria que nos fueron manifestadas como inquietudes por parte de las IMF.

En virtud de que se tratan de aspectos regulatorios previstos en la normativa banconcentralista vigente y que aplican en forma exclusiva a las Empresas Administradoras de Crédito registradas ante el BCU, y no en forma general a todas las IMF, entendimos conveniente analizarlas en forma aislada de la problemática que afecta a todas las IMF, independientemente de la forma en que estas se encuentran estructuradas y de la regulación que les es aplicable.

A modo de aclaración previa, es importante destacar que si bien actualmente se encuentra bajo análisis del BCU la posibilidad de una modificación de la normativa aplicable a las EAC, por el cual pasarían a ser aplicables a las EAC de mayores activos las Normas Contables y el Plan de Cuentas previsto para las IIF, en la medida que se trata de un proyecto sujeto a modificaciones, nuestro análisis se realizara bajo la actual normativa vigente.

Sin perjuicio de ello, dejamos constancia de que en caso que el proyecto normativa bajo análisis fuera aprobado con la redacción dada a conocer oportunamente por el BCU al invitar a realizar comentarios o sugerencias a los actores involucrados, los comentarios que realizaremos en materia de provisiones para las IMF organizadas como EAC, perderían relevancia.

6.1 GARANTÍAS COMPUTABLES

Se plantea la posibilidad de hacer extensivo a las EAC el régimen de deducción de garantías previstas en las normas 3.16 y 3.17 de las normas contables para empresas de intermediación financiera.

Con esta modificación se pretende darle a las EAC el mismo tratamiento previsto para las instituciones de intermediación financiera (en adelante "IIF"), mejorando la regulación que hoy les aplica en la materia, sin que ello implique modificar el régimen vigente sobre provisiones.

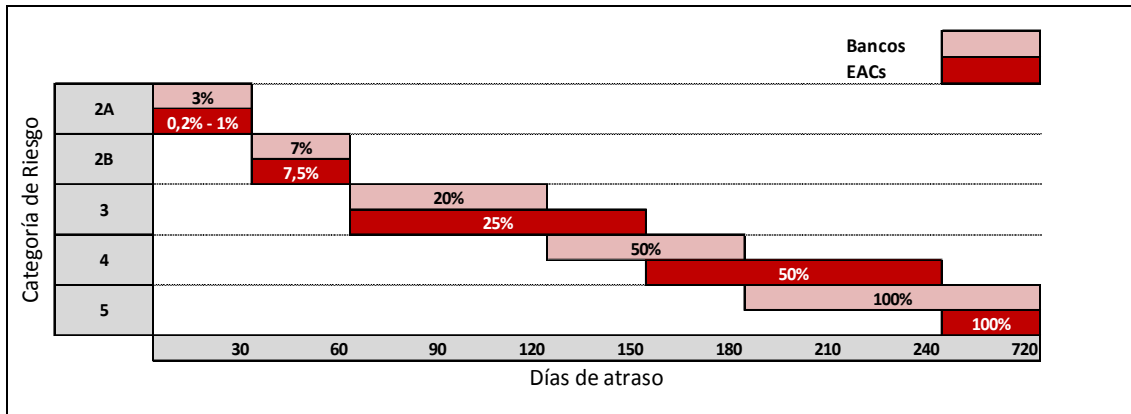
Sin embargo, hay que tener en cuenta que en caso que el BCU proceda con un cambio normativo de esta naturaleza, seguramente realizará un cambio normativo integral, de forma de mantener la coherencia entre las disposiciones. Ello implicaría aplicar a las EAC el mismo régimen previsto para las IIF en materia de provisiones.

Para evaluar la conveniencia de promover un cambio que es sumamente probable que en caso de tener éxito devenga en un cambio integral como el mencionado, debemos analizar en qué

medida el posible cambio en materia de provisiones implicaría un perjuicio o un beneficio para las EAC.

A estos efectos partimos de la hipótesis de que el régimen de provisionamiento de las EAC es más desventajoso que el de los Bancos, y analizamos si ello tiene sustento en la realidad.

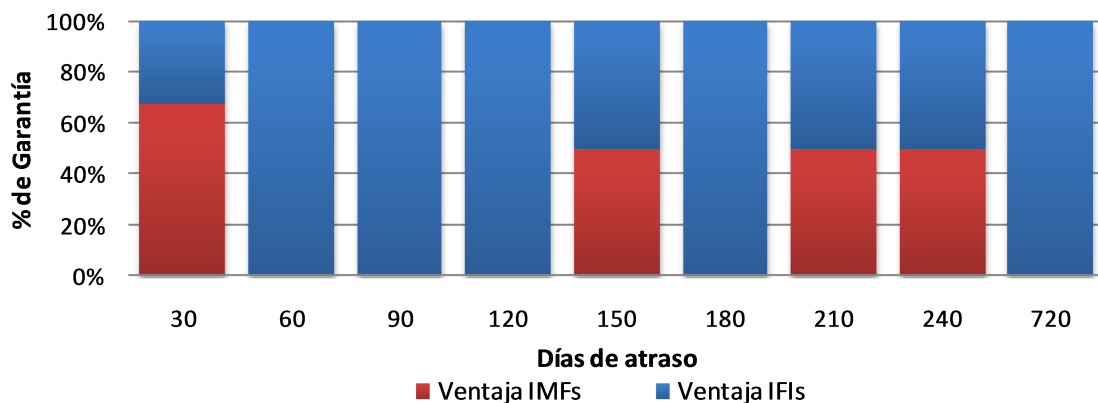
En primer lugar, si comparamos el régimen de provisiones de las EAC y de las IIF (respecto de créditos comerciales con el sector no financiero) podemos apreciar ciertas ventajas del actual régimen aplicable a las EAC, reflejadas en el cuadro que incluimos a continuación.



En ciertos rangos de mora se aprecian ventajas del actual régimen aplicable a las EAC frente al régimen aplicable a las IIF. Por ejemplo, para deudores con más de 180 días de atraso las IIF deben provisionar el 100% del saldo adeudado y las EAC están obligadas a provisionar únicamente el 50% del saldo adeudado.

Asimismo, las EAC no deben realizar provisiones estadísticas ni deben aplicar una previsión mínima.

Por otra parte, dado que las IIF pueden deducir las garantías en el cálculo de las provisiones, las ventajas con las que cuentan las EAC en materia de provisionamiento en realidad dependen de las garantías asociadas a cada crédito, tal como surge del cuadro incluido a continuación:



En ese sentido, existen determinados rangos de mora en los que con menos del 50% de garantías computables, las EAC previsionan menos que las IIF. Sin embargo, si tiene más del 50% de garantías, las EAC previsionan más que las IIF, desapareciendo en este caso las ventajas antes mencionadas.

Por lo expuesto, la propuesta que consideramos resultaría más beneficiosa para las EAC es solicitar ante el BCU una modificación regulatoria exclusivamente en relación con el régimen de garantías computables respecto de los microcréditos a empresas, haciendo extensivo a estos casos las soluciones previstas en las normas particulares 3.16 y 3.17, sin que ello afecte el régimen de provisiones.

Sin embargo, entendemos que esta petición tendría pocas probabilidades de ser aceptada por el BCU.

Como ya mencionamos, una solicitud de este tipo, en caso de ser aceptada es probable que venga acompañada por un cambio en el régimen de provisiones. De hecho esa es la solución recogida en el proyecto de modificación normativo actualmente bajo estudio del BCU.

Por lo tanto, entendemos que una solicitud de esta naturaleza podría tener efectos contraproducentes, que hacen necesario reconsiderar seriamente la conveniencia de plantear la solicitud ante el BCU.

Por otra parte, y dejando de lado los temas mencionados en materia de garantías y previsionamiento, entendemos que sería viable solicitar al BCU una modificación del plazo de castigo de los créditos previsto exclusivamente para las EAC que otorguen microcréditos a empresas, reduciéndolo a 241 días. Este cambio tiene como objetivo asimilar el régimen aplicable en la materia a lo que ocurre con las IMF en la región. De esta forma, el análisis de los resultados de las IMF locales podrá ser apreciada en iguales condiciones que sus pares a nivel regional y además es de esperar que redunde en una mayor facilidad para la obtención de créditos internacionales.

6.2 MENOR REQUERIMIENTO PATRIMONIAL PARA LAS EAC

Otro de las inquietudes planteadas por las EAC refiere a la posibilidad de solicitar al BCU una modificación regulatoria que implique para las EAC menores exigencias en materia de requerimiento patrimonial.

Es de destacar que, tal como surge del cuadro incluido a continuación, las EAC cuentan con requerimientos patrimoniales inferiores a los exigidos a las IIF.

		BANCOS	EACs
Responsabilidad Patrimonial Neta Mínima (RPNM)	Máximo entre:	1. Responsabilidad Patrimonial Básica (UI 130 MM equivalente a \$293 MM/USD 14,6MM)	No inferior al 8% de activos más contingencias ponderadas por riesgos
		2. Capital por activos y contingencias (4% de activos y contingencias netos de provisiones)	
		3. Suma de requerimientos de Capital por Riesgo de Crédito (8% de activos y contingencias ponderadas por riesgos) y por Riesgo de Mercado (tipo de cambio y tasa de interés)	

Del análisis de las exigencias en materia de requerimiento patrimonial previsto para las IIF surge que dada su importancia, las mismas operan como una barrera de entrada para ingresar al negocio.

Asimismo, resulta evidente que la previsión de mayores ponderadores para el cálculo del requerimiento de riesgos con el sector no financiero implica una carga mayor para las IIF si lo comparamos con el régimen de las EAC.

Finalmente, es posible advertir que a diferencia de las EAC, en el cálculo del requerimiento patrimonial de las IIF debe contemplarse el riesgo de mercado (en el que se incluye el riesgo de tipo de cambio).

Si bien estas diferencias en materia del régimen aplicable a ambas categorías de entidades podría llevar a concluir que el BCU instauró un régimen más beneficioso para las EAC, es posible sostener que de todas formas, considerando que estas instituciones no captan ahorro público, el régimen previsto resulta una carga excesiva e injustificada si consideramos que el riesgo que se pretende evitar es el riesgo sistémico.

Sin embargo, más allá de estas consideraciones que permitirían solicitar una flexibilización del requerimiento patrimonial exigido a las EAC, no contamos con elementos que permitan hacer un planteo fundamentado de hasta donde deberían reducirse las exigencias patrimoniales a las EAC, de forma de contar con buenas probabilidades de tener éxito.

Debemos tener en cuenta que en el proyecto normativo actualmente bajo estudio del BCU, no existe una previsión relativa a este punto, lo que demuestra que no se trata de un punto sobre el cual el BCU este evaluando introducir modificaciones a la brevedad.

En definitiva, si bien no descartamos la opción de realizar gestiones ante el BCU respecto a este punto, entendemos que dadas las circunstancias no debería evaluarse como una prioridad ya que cuenta con bajas probabilidades de tener andamio.

7. CONCLUSIONES

A continuación exponemos cuales son las principales conclusiones que surgen del presente informe:

1. Consideramos que las prioridades en las que se debería poner foco son las siguientes:
 - En materia de financiamiento: la constitución de un fondo de garantía que permita a las IMF fondearse mediante créditos con instituciones financieras en mejores condiciones a las actuales.
 - En materia regulatoria: la principal inquietud está en mejorar el régimen de garantías existente para las IMF, de forma de reducir el riesgo de no pago asumido por éstas al otorgar un crédito. En ese sentido, entendemos que la prioridad está en la constitución de un sistema de garantía previsto especialmente para el sector de las microfinanzas.

Si bien se trata de soluciones que afectan un número reducido de las operaciones que realizan las IMF, consideramos que debería evaluarse las medidas a tomar para eliminar el cobro de “costos administrativos” en el marco de las cesiones de crédito notificadas a oficinas públicas.

2. Respecto de los cambios a la regulación de las EAC que nos fueron sugeridos consideramos que hacer extensivo a las EAC las normas particulares 3.16 y 3.17 de las Normas Contables y el Plan de Cuentas para las IIF, puede resultar beneficioso en la medida que no implique también la aplicación a las EAC del régimen de provisiones hoy aplicable a las IIF. Sin embargo, los cambios en materia regulatoria realizados por el BCU tienden a ser integrales y en consecuencia, es de esperar que de aceptarse la solicitud de implementación de cambios en materia de garantías computables, se incluyan además modificaciones en materia de provisiones. De ser así, los beneficios para las EAC no son tan evidentes y dependerán de varios factores.

Cabe aclarar que a la fecha se encuentra bajo análisis del BCU una modificación a la regulación aplicable a las EAC por la cual se haría extensivo a éstas las Normas Contables y el Plan de Cuentas previsto para las IIF.