

Consultoría Nacional para el marco normativo para las microfinanzas en Uruguay

INFORME FINAL

JUAN VOELKER



DICIEMBRE 2011

CONTENIDO

1.	OBJETIVO DE LA CONSULTORÍA	3
2.	ANÁLISIS DE LA TASA DE INTERÉS	4
2.1	ANTECEDENTES	4
2.2	ENTENDIMIENTO DE LA PROBLEMÁTICA	6
2.3	METODOLOGÍA DE ANÁLISIS	9
2.4	TASA DE SUSTENTABILIDAD	14
2.5	ANÁLISIS LEGAL	16
2.5.1	Análisis de las alternativas propuestas	16
2.5.2	Conclusiones del análisis legal	19
2.6	PROPUESTAS PARA SUPERAR LA PROBLEMÁTICA	21
2.6.1	Aplicar la normativa vigente: inciso cuarto del artículo 12 de la Ley 18.212	21
2.6.2	Cambios a nivel de la Ley 18.212	22
3.	ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS TRIBUTARIOS.....	25
3.1	MÉTODO DE TRABAJO.....	25
3.2	ANTECEDENTES	25
3.3	ESTRUCTURA TRIBUTARIA VIGENTE EN URUGUAY.....	26
3.4	ASPECTOS TRIBUTARIOS PRESENTES EN LAS DISTINTAS IMF	30
3.4.1	Tratamiento de las distintas instituciones que integran las IMF	30
3.4.2	Principales diferencias relevadas	31
3.5	ENCUADRE DE LOS ASPECTOS TRIBUTARIOS PRESENTES EN LAS IMF.....	33
3.5.1	Encuadre de los aspectos tributarios	33
3.5.2	¿Qué estrategia seguir?	34
4.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	35
	ANEXO I - PROYECTO DE LEY	39
	ANEXO II - INFORME FINAL ASPECTOS REGULATORIOS Y FINANCIEROS - DIEGO RODRÍGUEZ	

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 microfinanciero, 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

En el marco de la presente consultoría se estudian los aspectos vinculados a la tasa de interés profundizando anteriores investigaciones. De esta forma, se pretende analizar la situación actual sobre los límites que impone la normativa de tasas en Uruguay sobre la actividad de las microfinanzas y recomendar alternativas para su solución.

Asimismo, en este estudio se profundizó el análisis en base a la información contable de las instituciones de microfinanzas con el objetivo de estimar una tasa sustentable para la actividad y analizar su relación con el tope de usura vigente, poniendo especial atención en los costos operativos.

Por otro lado, se estudian los aspectos tributarios vinculados a la actividad realizada por las instituciones de microfinanzas. Desde este punto de vista los objetivos que se proponen son determinar los aspectos tributarios que afectan a las IMF en nuestro país; encuadrar estos aspectos y diferenciarlos en: a) aspectos generales y; b) aspectos directamente vinculados a las microfinanzas; y realizar recomendaciones que eventualmente puedan surgir del análisis efectuado.

En el Anexo II del presente informe se presenta el Informe final sobre la consultoría realizada por Dr. Diego Rodríguez referente al análisis de los aspectos regulatorios y de financiamiento de las Instituciones de Microfinanzas en Uruguay.

2. ANÁLISIS DE LA TASA DE INTERÉS

2.1 ANTECEDENTES

A partir de la consultoría anteriormente elaborada por CPA – FERRERE, “Análisis del marco legal que regula las tasas de interés de los créditos a las micro y pequeñas empresas” en Agosto de 2009, se obtiene un estudio sobre el impacto de la Ley 18.212 en las tasas de interés a aplicar a los créditos de micro y pequeñas empresas y cómo, dicha normativa, colabora a superar las limitaciones del desarrollo de las microfinanzas en Uruguay.

Tomando como base dicha investigación, es posible profundizar en el estudio de las consideraciones sobre la Ley 18.212 y su impacto en el desarrollo del sector. De esta forma, el principal problema que se identifica es que la interpretación de la normativa vigente fija topes a la tasa de interés aplicable a las operaciones de microcréditos utilizando, como tasa de referencia, el promedio publicado por el Banco Central del Uruguay (BCU). Éste último es calculado a partir de las operaciones de crédito informadas por las instituciones de intermediación financiera (IFI). Sin embargo, **la tasa de referencia así calculada no es representativa de las operaciones que son atendidas hoy por las instituciones de microfinanzas (IMF).**

El artículo 12 de la Ley 18.212 establece la forma de determinación de las tasas medias de interés por parte del BCU. Dicho artículo plantea que el BCU 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, discriminadas en al menos las siguientes categorías de deudores: familias, micro y pequeñas empresas y restantes empresas. Se establece que el BCU tiene la potestad de excluir de la muestra a aquellas operaciones consideradas distorsionantes de la realidad del mercado estudiado.

Resulta relevante, además, la previsión que define la Ley según la cual el BCU, cuando no contare con suficiente información para la determinación de las tasas medias de interés en aplicación podrá optar por la tasa de interés que considere más representativa.

En función de lo descripto, la base de datos utilizada por el BCU para el cálculo de las tasas medias de interés se obtiene a partir de la información proporcionada por IFI sobre las tasas activas efectivamente cobradas por dichas instituciones en las operaciones de crédito pactadas cada mes. Dentro de las IFI se encuentran: Banco República del Uruguay, Banco Hipotecario del Uruguay, Bancos privados, Casas Financieras, Instituciones Financieras Externas (IFE), Cooperativas de Intermediación Financiera y Administradoras de Grupos de Ahorro Previo. Es válido señalar que las IMF estudiadas no son instituciones que realizan intermediación financiera y por tanto, no informan al BCU sobre sus operaciones de microcréditos. Sus tasas

no son consideradas para la determinación de la tasa media de interés. Tal es el caso de las instituciones que están constituidas como Empresas Administradoras de Créditos y ONGs.

Como se estudió en la consultoría anterior y en otras investigaciones enfocadas en el desarrollo del sector de Microfinanzas en Uruguay, la metodología empleada por las IMF se caracteriza por sus altos costos operativos. Esto se debe, fundamentalmente, a las actividades que están involucradas en la concesión de este tipo de créditos, en relación con su bajo monto promedio. Su operatoria se basa en una red de técnicos que visitan a las microempresas para su evaluación inicial y luego realizan un seguimiento específico a cada proyecto. De esta forma, las visitas a los clientes, relevamiento de la información, evaluación de los créditos, seguimiento de los créditos otorgados y la intensa participación de los recursos humanos en esta metodología representan algunos de los costos asociados a la tecnología aplicada por las instituciones para atender al sector.

Ante esta situación, las IMF cobran una tasa de interés que no logra cubrir los altos costos operativos y de financiamiento que afrontan, propios de su actividad.

2.2 ENTENDIMIENTO DE LA PROBLEMÁTICA

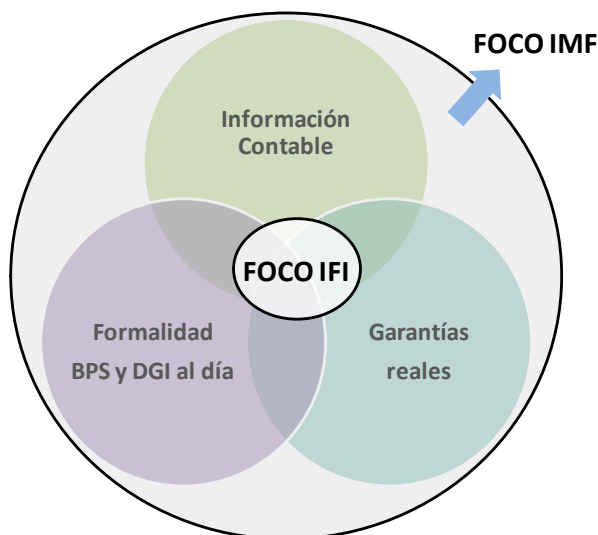
En este marco, el desarrollo de las microfinanzas en Uruguay presenta una limitante relacionada al tema tasa de interés ya que ésta no es representativa para las operaciones de microcréditos.

Por un lado, y de acuerdo a los antecedentes, la metodología aplicada por el BCU para la determinación de la tasa máxima de usura provoca que las tasas de interés publicadas por éste no sean representativas de la operativa del segmento de los microcréditos. Las IMF operan en un segmento de microempresas diferente al atendido por las IFI.

Del conjunto de microempresas del mercado local, las IFI se concentran en un subconjunto caracterizado por microempresas que poseen buena calidad de información contable, son empresas formales y que cumplen con sus obligaciones ante DGI y BPS y tienen garantías reales.

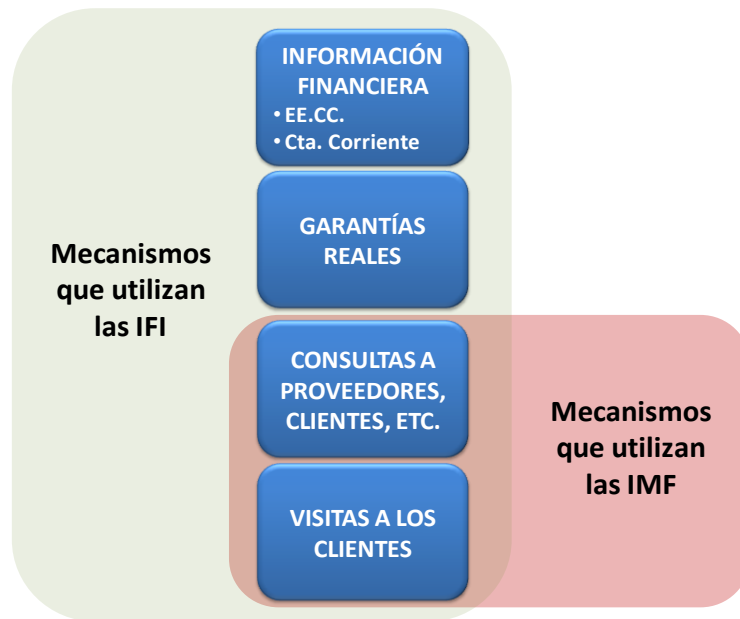
Las IMF operan en un segmento de microempresas diferente: son aquellas que no cumplen con estas tres características de forma simultánea. Por ejemplo, se trata de clientes con escasa calidad de información e informales y que, por tanto, no logran acceder a las IFI ya que éstas atienden únicamente a empresas formales.

Factores discriminantes de segmentos de microempresas atendidos por IFI e IMF



Asimismo, otro argumento frente a la problemática originada por los topes en la tasa de interés refiere a que las IMF emplean distintos mecanismos para mitigar los principales problemas derivados de la asimetría de la información.

Mecanismos para mitigar problemas de la asimetría de información

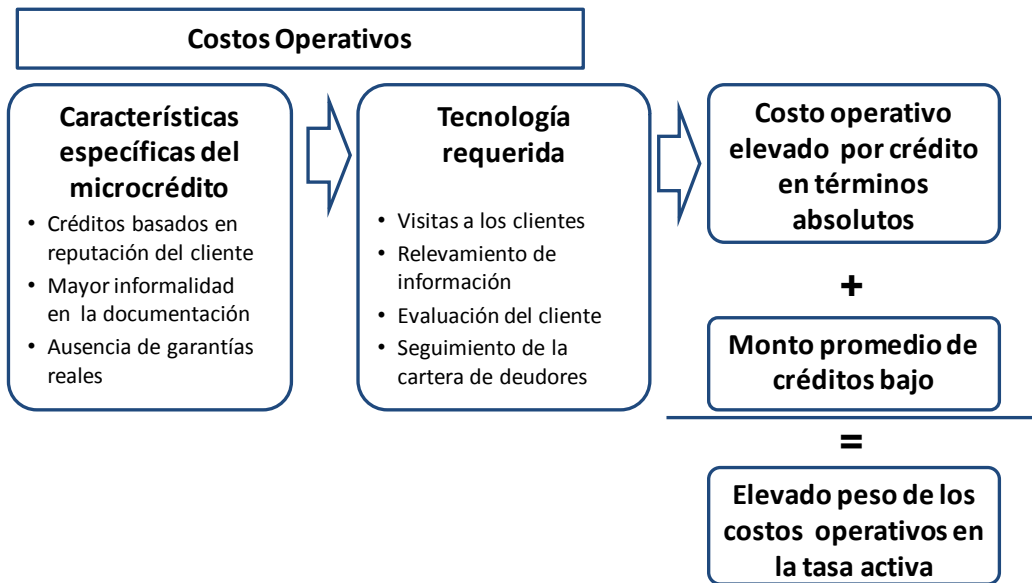


Las IFI tienen acceso a la información financiera de las microempresas a las que le conceden créditos, ya sea a través de sus estados contables como a partir del análisis del comportamiento de la cuenta corriente de la microempresa en la institución. En general, los microempresarios tienen cuentas pasivas con las IFI por lo que, el estudio de dicha cuenta corriente permite reducir los problemas ocasionados por la asimetría de la información. Asimismo, y a diferencia de las IMF, generalmente atienden a clientes con garantías reales.

Las IMF deben implementar otro tipo de mecanismos a fin de mitigar los problemas ocasionados por la asimetría de información; tal es así que se llevan a cabo, visitas a los microempresarios y consultas sus proveedores y clientes. Evidentemente, esto se traduce en mayores costos operativos.

De esta forma, las IMF atienden a un segmento de clientes diferente que las IFI y emplean, para ello, una metodología específica que implica mayores costos en sus operaciones. El siguiente esquema refleja cómo algunas de las características distintivas de los microcréditos hacen necesario el empleo de ciertas tecnologías que implican elevados costos operativos. Adicionalmente, se debe tener en cuenta un monto promedio de créditos otorgados menor al que manejan las IFI, provocando un impacto significativo de los costos operativos en la tasa activa.

Relación de costos operativos y la tasa activa



2.3 METODOLOGÍA DE ANÁLISIS

En el marco de la consultoría se estimó la tasa de interés con la cual las IMF logran ser sustentables. Esta tasa se orienta a cubrir los costos operativos, los costos de financiamiento y la prima por riesgo crediticio. De esta forma, la tasa de interés exigida por las IMF al otorgar microcréditos se descompone en estos tres componentes. Por tanto, la tasa de interés que no alcance cubrir los tres componentes mencionados genera problemas financieros en las instituciones.

De esta manera, para calcular la tasa de interés sustentable para las IMF se solicitó a las instituciones participantes de la Mesa de Servicios Financieros (realizada en el mes de marzo de 2011) que informaran acerca de su cartera de clientes al 31 de diciembre de 2010. Dicha información debía detallar el monto de la cartera de microcréditos, el monto total de la cartera de créditos y la cantidad de microcréditos otorgados. Para ello se consideró la definición de microcréditos del BCU: aquellos destinados a empresas con menos de 2 millones de UI de facturación anual.

A partir del análisis de la información recibida se seleccionó, del conjunto de instituciones consultadas, un subgrupo con el objetivo de profundizar en aquellas instituciones en las que sean frecuentes las operaciones de microcréditos a fin de obtener resultados significativos en el estudio de la tasa de interés. De esta forma, los criterios utilizados para la selección fueron:

- Participación de la cartera de microcréditos en la cartera total de créditos de la institución.
- Participación de la cartera de microcréditos en el monto total de microcréditos de todas las instituciones que enviaron su información.

El sub-conjunto de instituciones está conformado por: FUCAC, FUNDASOL, IPRU, MICROFIN y REPÚBLICA MICROFINANZAS. Como se observa en la tabla a continuación, la cartera de microcréditos de estas cinco instituciones totaliza más de \$320 millones, representando el 93,7% de los microcréditos de todas las instituciones que aportaron información.

Información recabada de instituciones de microfinanzas al 31 de diciembre de 2010

	Monto total de la cartera de microcréditos (millones de \$)	Cantidad total de microcréditos	Operación promedio (en \$)	Monto total de la cartera de créditos (millones de \$)
Total Sub-Conjunto de instituciones	322	14.498	22.217	1.014
Total instituciones	344	15.196	22.630	1.382

El siguiente paso del proceso consistió en solicitar a las instituciones información sobre los estados contables de los dos últimos ejercicios económicos cerrados distinguiendo entre la cartera de microcréditos y otro tipo de operaciones. Asimismo, se consideró relevante detallar la información según se tratase de cartera de microcréditos propia y cartera de microcréditos de terceros administrada por la institución. Adicionalmente, se aportó información sobre la cantidad de operaciones y de clientes del período y el plazo promedio de dichas operaciones.

Costos operativos netos

Los costos operativos representan un componente de elevado peso en las tasas de interés de las IMF. El negocio de las microfinanzas requiere de la utilización de una tecnología específica con intensa participación de la mano de obra (los oficiales de crédito y riesgo son fundamentales en la operativa).

Los costos operativos de las IMF varían por diversos factores en los que se destaca no solo el tamaño de los préstamos sino también la escala, la ubicación de los clientes, el tipo del préstamo, la infraestructura de comunicación y transporte, el nivel de salarios de los oficiales y los administrativos, entre otros factores.

A partir de la información proporcionada por las instituciones seleccionadas, se calcularon los ratios correspondientes a los costos operativos de cada institución sobre su cartera bruta promedio; incluyendo tanto la cartera propia como la cartera administrada. Por cartera bruta se entiende la cartera de créditos vigentes más los créditos vencidos. Asimismo, se calcularon los ingresos netos por servicios de las instituciones sobre su cartera bruta a fin de considerar, conjuntamente con los costos operativos, cuál es la pérdida neta de las operaciones de microcréditos.

Es relevante mencionar que a los efectos de considerar el peso de los costos operativos en la tasa de interés, se tomó el promedio simple de la información de tres instituciones del subgrupo de IMF seleccionado ya que éstas presentan una mayor eficiencia relativa vinculada con una mayor madurez de su plan de negocios.

Los resultados obtenidos reflejan las pérdidas operativas representan 16,6% en la tasa de interés sustentable para las IMF y, considerando los ingresos operativos de las instituciones (1%), se obtiene el costo operativo neto de 15,6%.

A continuación se expone un cuadro con la importancia relativa de los distintos rubros de pérdidas operativas en la cartera promedio bruta.

Costos operativos	% sobre cartera bruta promedio
<i>Rem. Oficiales de Crédito</i>	6,7%
<i>Rem. Administración</i>	4,2%
<i>Otros gastos operativos</i>	3,6%
<i>Inf. crediticia (Clearing, Inforcheck, Lideco, etc.)</i>	0,7%
<i>Amortizaciones</i>	0,4%
<i>Telefonía y comunicaciones</i>	0,4%
<i>Redes de Cobranza</i>	0,3%
<i>Transporte y viáticos</i>	0,2%
Total	16,6%

Dentro del rubro de otros gastos operativos se encuentran gastos judiciales, impuestos, publicidad, seguros, alquileres entre otros gastos operativos. De los resultados obtenidos se destaca el peso relativo de las retribuciones y cargas sociales de los oficiales de crédito y riesgo y del personal de administración. De esta forma, estos rubros son el 6,7% y 4,2% respectivamente sobre la cartera bruta promedio.

Tasa de incobrabilidad

Otorgar microcréditos tiene implícitos determinados niveles de incobrabilidad. La incobrabilidad varía por diversos factores y según las características del receptor del crédito.

Para analizar este componente de la tasa de interés, se estudió la información contable sobre las previsiones de las instituciones. Asimismo, este estudio se complementó con la opinión de los informantes calificados, para reflejar el nivel de incobrabilidad esperado más allá de la coyuntura actual. Es decir, si bien las instituciones actualmente constituyen en términos netos previsiones por entre 1% y 2% de la cartera bruta, se entiende que la situación económica favorable del país tiene incidencia en ello. Por tanto, tomando un criterio conservador y pensando en el largo plazo, se consideró una **tasa de incobrabilidad promedio del 3% anual**.

Costos de financiamiento

Tal como se investigó en la consultoría anterior, las IMF tienen dos fuentes principales de financiamiento: los fondos propios y los fondos de terceros. El financiamiento de terceros puede provenir de diversos tipos de agentes: instituciones de financiamiento de segundo piso, bancos, organismos internacionales, cooperativas, etc.

Las IMF no tienen la posibilidad de captar ahorro público generando que los costos de fondeo son significativamente más elevados que las IFI. Ante esto, resulta importante cuantificar el peso del costo del fondeo en la tasa de interés que permita la sustentabilidad de las IMF.

En la determinación del costo del financiamiento se contempla la remuneración al capital propio invertido, por lo que se incluye dentro de este componente de la tasa de interés la remuneración de los fondos propios.

A los efectos del cálculo del costo de los fondos propios se utilizó el modelo Capital Asset Pricing Model (CAPM), el cual es de uso generalizado a nivel académico. El mismo considera la formación de un portafolio a partir de un activo riesgoso y otro activo libre de riesgo. Al momento de conformar el portafolio, se considera la minimización del riesgo diversificable, quedando expuesto al riesgo de mercado o sistemático.

De esta forma, se aproximó, a través de la ecuación de la recta de mercado de capitales, el valor del retorno que tendría la inversión de fondos propios en el negocio de las microfinanzas. Concretamente, la fórmula de determinación de la tasa de corresponde a la siguiente ecuación:

$$k_e = r_f + \beta(r_m - r_f) + \rho \quad (1)$$

Siendo k_e la tasa requerida por los fondos propios, r_f la tasa que devenga el activo libre de riesgo, r_m el riesgo de mercado y ρ la prima por riesgo país. Por su parte β corresponde a una medida del riesgo sistemático particular del negocio de servicios financieros.

La tasa del activo libre de riesgo se aproximó a través de la tasa de los *Treasuries Bonds* de los Estados Unidos a 5 años, mientras que el riesgo país se calculó con el Índice *Uruguayan Bond Index* (UBI) elaborado por República AFAP al 13 de junio de 2011.

La obtención de la medida del riesgo no diversificable β , se obtiene a partir del riesgo sistemático no apalancado (esto es sin considerar la estructura de endeudamiento) correspondiente a los bancos de Estados Unidos para **enero del 2009**. Esta medida es posteriormente apalancada a través de la estructura de endeudamiento de la IMF y aplicada a la ecuación (1).

Por su parte el riesgo de mercado (r_m) se obtiene considerando los rendimientos de los *Treasuries bills* y los *Treasuries bonds* de los Estados Unidos a partir de 1928.

De acuerdo a estas consideraciones, la tasa de retorno de los fondos propios es de 18,8% en USD (considerando un ratio de deuda a patrimonio de 0,5). Para su conversión a pesos se adicionó al valor de la tasa en dólares, el spread existente entre las tasas soberanas de Uruguay en moneda nacional y en dólares para 5 años, el cual se ubicó en 7,2%¹. Así, la **tasa considerada para el retorno de los fondos propios en pesos fue de 26 % anual**.

¹ A estos efectos se consideraron las tasas elaboradas por BEVSA ITLUP a 5 años (10%) y CUD a 5 años (2,8 %), vigentes al 13/6/2011.

En cuanto al costo de las deudas financieras, se observa que éste varía según la institución. A partir de la información recabada en las instituciones, se definió tomar una **tasa promedio de 12% para las obligaciones financieras en moneda nacional**.

De esta forma, el costo de financiamiento se obtiene a partir del apalancamiento de las instituciones considerando el costo de las obligaciones financieras (12%) y el costo del capital propio (26%), resultando un **costo de financiamiento promedio de 19 %** (este valor corresponde al concepto de WACC, por su sigla en inglés para Weighted Average Cost of Capital).

2.4 TASA DE SUSTENTABILIDAD

A partir del análisis mencionado, se estimó la tasa de interés activa sustentable IMF, es decir, aquella que lograría cubrir los costos operativos, incobrabilidad, y de financiamiento, de una institución representativa de microfinanzas en Uruguay.

De esta forma se logra estimar una tasa de sustentabilidad para las IMF en 37,6% anual en pesos.

Descomposición Tasa Activa Sustentable IMF (% sobre cartera bruta, \$ anual)	
Costos operativos	16,6%
<i>Rem. Oficiales de Crédito</i>	6,7%
<i>Rem. Administración</i>	4,2%
<i>Otros gastos operativos</i>	5,7%
Ingresos por servicios	-1,0%
Costos de financiamiento	19,0%
Incobrabilidad	3,0%
Tasa activa sustentable IMF	37,6%

A junio de 2011 la tasa media de interés publicada por el BCU para microempresas de capital menor a UI 2 millones y para créditos de hasta 366 días es de 15,2%. La tasa tope de usura en iguales condiciones es de 24,4%. Por tanto, se observa una brecha entre la tasa tope de usura que pueden cobrar las IMF y la tasa calculada de sustentabilidad de dichas instituciones. Esta brecha es de 13,2%.

Brecha Tope de Usura - Tasa sustentable IMF (tasa anual, en pesos)	
Tasa Media (\$ < 365 días)	15,2%
Tope de usura (\$ < 365 días)	24,4%
Brecha Tope de Usura - Tasa sustentable IMF	-13,2%

Tomando la propuesta de lograr una tasa máxima de sustentabilidad para las IMF de 37,6%, se determinaría una tasa media en 23,4% (el tope de usura se calcula como la tasa media multiplicada por 1,6; en este caso sería 37,6% dividido 1,6 para obtener la tasa media con la que las IMF son sustentables). De esta forma, la brecha entre la tasa media sustentable y la tasa media vigente a Junio de 2011 sería de 8,2%.

Aumento requerido para tasa de interés mínima sustentable para IMF (tasas anuales, en pesos)	
1. Tasa activa sustentable IMF (= a tope propuesto)	37,6%
2. Tasa Media mínima sustentable (2 = 1 / 1,6)	23,4%
3. Tasa Media (\$ < 365 días)	15,2%
4. Aumento requerido para mínimo sustentable (4 = 2 - 3)	8,2%

Es decir que **con un aumento de 8,2 puntos porcentuales en la tasa de referencia publicada por el BCU se lograría un tope de usura equivalente a la tasa sustentable para las IMF.**

Es importante señalar que, con el aumento del tope propuesto, se estaría significativamente por debajo del tope aplicable en las operaciones de consumo. La tabla a continuación describe las tasas publicadas por el BCU para operaciones de créditos al consumo sin autorización y con capital mayor a 10 mil UI en junio de 2011. Se destaca que las tasas de sustentabilidad propuesta para las IMF son 51% inferiores que sus correspondientes en operaciones de consumo.

Comparación IMF sustentable con tasas de consumo (tasas anuales, en pesos)

	Tasa media	Tope de usura
Consumo sin autoriz. > 10 mil UI	45,9%	73,5%
IMF sustentable	23,4%	37,6%
<i>IMF sustentable / Consumo</i>	<i>51,0%</i>	<i>51,1%</i>
<i>IMF sustentable - Consumo</i>	<i>-22,5%</i>	<i>-35,9%</i>

Esta comparación resulta relevante ya que, actualmente, muchos microempresarios que no acceden al financiamiento a través de las IMF acuden a otras instituciones en las cuales obtienen créditos al consumo que, en definitiva, se utilizan para financiar la operativa de las microempresas. Con el aumento de 8,2 puntos porcentuales en la tasa media de interés, se estaría permitiendo que las IMF estuvieran en una situación de sustentabilidad, lo cual tendería al mayor desarrollo del crédito por esta vía, generando condiciones para una mayor adicionalidad del mismo.

2.5 ANÁLISIS LEGAL

De acuerdo a la exposición de los antecedentes y de la problemática que la actual normativa genera en materia de la tasa de interés y usura al funcionamiento y desarrollo de las empresas de microfinanzas en Uruguay, en esta sección se realiza un análisis desde el punto de vista legal de las alternativas propuestas.

Es válido considerar que si bien las empresas de microfinanzas operan a través de diferentes instrumentos jurídicos (principalmente Empresas Administradoras de Crédito, ONG y Cooperativas), y por lo tanto están sometidos a diferentes niveles de regulación, en todos los casos por igual deben tomar como tasas de referencia las tasas medias de interés publicadas por el BCU para los créditos otorgados a micro empresas o, dependiendo del caso, para los créditos al consumo (cuando los tomadores de crédito realicen una actividad no regularizada o informal).

En base al mecanismo de determinación de las tasas medias de interés señalado, resulta evidente que las tasas que se deben tomar como referencia, no han considerado las particularidades inherentes a las empresas de microfinanzas.

Por lo expuesto, corresponde analizar las posibles soluciones que en aplicación de la normativa vigente, o en base a su modificación, permitan que las tasas de interés que las empresas de microfinanzas están habilitadas a cobrar, recojan las particularidades de la operativa que realizan, asumiendo que éstas no pueden ser salvadas en aplicación del desvío de las tasas medias de interés previsto en la normativa vigente.

2.5.1 Análisis de las alternativas propuestas

Aplicar la normativa vigente: inciso cuarto del artículo 12 de la Ley 18.212

Esta alternativa se basa en aplicar el inciso cuarto del artículo 12 de la Ley 18.212. Esta disposición autoriza al BCU a considerar que la información proporcionada por las IFI respecto de un determinado segmento (por ejemplo el de créditos con destino a microempresas) no permite determinar una tasa media de interés representativa, y en consecuencia elegir otra tasa y no la tasa media que resulte de dicha información.

En aplicación de esta disposición, una alternativa viable sería generar una tasa media de referencia específica para las empresas de microfinanzas, aplicando un spread sobre la base de las tasas medias estimadas según la normativa vigente. De esta forma, **se podría contemplar las particularidades de las empresas de microfinanzas, evitando la necesidad de una modificación de la Ley de Usura.**

La solución propuesta se basa en mantener la actual base de cálculo de las tasas medias de interés, agregando por encima de las tasas medias que se fijen, un spread determinado por el BCU en base a los resultados del análisis del mercado de microfinanzas. El spread y su monto estarán condicionados a que del análisis que realice el BCU surja que las tasas medias fijadas según la información de las IFI, no son representativas del mercado de microfinanzas.

Si bien esta alternativa puede encontrar oposición sobre el argumento de que con la actual redacción de la Ley de Usura, la representatividad debe evaluarse en términos de si la información proporcionada por las IFI es suficiente para fijar una tasa media representativa para el sector de las IFI (por ejemplo, si las operaciones tiene un volumen suficiente o si hay varias instituciones operando en el segmento de forma que exista competencia), existen argumentos para sostener su viabilidad, siempre que el BCU se encuentre afín a su aplicación.

Para evitar cuestionamientos del tipo mencionada, entendemos que la fijación del spread por el BCU no debería realizarse replicando el sistema de fijación de tasas medias de interés previsto en la Ley 18.212, tomando en cuenta directamente información de entidades que no son las que la Ley de Usura prevé.

La debilidad de esta alternativa está en que la fijación y el mantenimiento del spread depende de la discrecionalidad del BCU y la voluntad política que prime, y que no se cuenta con un respaldo normativo que le de estabilidad ni un marco objetivo en la fijación del monto del spread.

Modificación de la Ley de Usura para fijar las tasas medias aplicables a los microcréditos considerando también las tasas informadas por las instituciones de microfinanzas.

Dado que del análisis de la norma resulta evidente que en todo momento la información que debe tenerse en cuenta para fijar las tasas medias de interés es la proporcionada por las IFI, para pasar a considerar información de las empresas de microfinanzas es necesario modificar la Ley de Usura.

Entendemos que sería altamente objetable pasar a considerar las tasas de interés cobradas por empresas de microfinanzas, basándonos en una interpretación amplia del inciso cuarto del artículo 12 de la Ley 18.212. Esto se condice con el resultado del análisis de los antecedentes parlamentarios de dicha norma. El Economista Polgar se refiere en estos términos respecto al porqué de la información que se eligió para determinar la tasa de interés y la forma de considerar, a través del desvío, la realidad de otras entidades cuya información no se considera a estos efectos:

“La base o el promedio de tasas se construyó excluyendo las operaciones, por ejemplo, de las administradoras de crédito, de particulares o de cooperativas de ahorro y crédito. Las excluimos porque entendemos que no tienen el componente más puro, en la fijación de precios,

de mercados en competencia, no porque sean pocas -porque hay muchas- sino por las características con que se contrata y que detallaba anteriormente. Eso, per se, hace bajar las tasas. Además, como sabemos que esa tasa va a tener que regir como tope para tipo de riesgos que no son los que están alimentando nuestra base de cálculo, tenemos que prever un desvío que contemple y que cubra ese tipo de riesgos que se da en esos mercados y en esos consumidores, que no es el que está en el mercado bancario.

Entonces, asumimos la responsabilidad de tomar una base de cálculo que excluye parte de los mercados existentes, para mantener el corazón competitivo de la fijación o determinación de precios, que después lo compensamos dando un margen que contemple riesgos diferentes a aquellos de donde surge la tasa.”²

En consecuencia, la aplicación de esta alternativa implica **modificar el artículo 12 de la Ley 18.212** de forma que las tasas de interés de los créditos que concedan las empresas de microfinanzas reguladas por el BCU (y las que pasen a estarlo en el futuro en aplicación de la carta orgánica del BCU con redacción de la Ley 18.401), pasen a ser consideradas para fijar las tasas medias de interés de los créditos con destino a las micro y pequeñas empresas, junto a la información ya provista por las instituciones de intermediación financiera.

En caso de proceder con esta modificación, el BCU deberá en primer lugar definir cuáles son los parámetros que permitan identificar a las empresas de microfinanzas reguladas por la institución, cuya información será considerada para determinar las tasas medias de interés. Si bien en la actualidad solamente podrían ingresar en esta categoría algunas de las empresas administradoras de crédito que realizan actividades de microcréditos, es de esperar que el BCU, en aplicación de lo previsto en su carta orgánica, comience a regular a otras entidades que realizan operaciones de crédito con fondos propios y entre ellas a empresas que realizan actividad de microfinanzas.

En este sentido, una opción podría ser la de definir los procesos, clientes y mecanismos que caracterizan a las empresas de microfinanzas cuya actividad justifica la ampliación de las exclusiones. Sin embargo, ello puede resultar engorroso y generar más dificultades que soluciones.

Por ello, entendemos que la alternativa cuya implementación resulta más simple, y que cuenta con razonables argumentos para su defensa, es recurrir al monto de los créditos otorgados, fijando un monto máximo por debajo del cual los créditos serán considerados microcréditos.

² Versión taquigráfica de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Senadores de fecha 23/03/2006. Distribuido Nº 741/2006

Adicionalmente, con el fin de alcanzar soluciones más adecuadas para las empresas de microfinanzas, sería conveniente distinguir al menos dos categorías de créditos que deberían contar con tasas medias de interés diferenciadas:

- Las tasas de interés de los créditos que cuenten con garantías reales, y de operaciones que la normativa vigente reserva en exclusividad a las instituciones de intermediación financiera (como las operaciones de sobregiro en cuentas corrientes) y las operaciones de leasing.
- Las tasa de interés de las restantes operaciones de microfinanzas.

Modificación de la Ley de Usura para permitir mayores exclusiones a los efectos del cálculo de las tasas de interés

Esta alternativa implica la sanción de una Ley que modifique lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 18.212.

En este caso, debería evaluarse cuáles son los costos asociados al otorgamiento de microcréditos cuya exclusión debería considerarse a los efectos del cálculo de la tasa de interés. Una vez detectado esto, debería compararse con las exclusiones ya incluidas en la Ley, para determinar cuáles deberían incorporarse. Asimismo, debería evaluarse si algunos de los conceptos ya incluidos requieren ser modificados en cuanto al monto habilitado, aumentándolo y reconociendo así las particularidades de las microfinanzas.

En igual sentido, entendemos que la fundamentación de la insuficiencia del desvío para salvar dichas necesidades resulta determinante para defender el aumento en las exclusiones autorizadas a realizar sobre las tasas de interés.

Entendemos que una modificación de este tipo va en línea con los principios que surgen del análisis de los antecedentes parlamentarios, a la vez que permite reconocer las particularidades inherentes a las microfinanzas, en la medida que:

- Hace uso del mismo mecanismo de exclusiones ya previsto en la Ley
- No afecta el uso exclusivo de información proveniente de las IFI
- No implica crear nuevas categorías de referencia para las tasas medias de interés

2.5.2 Conclusiones del análisis legal

1. De las tres alternativas que consideramos viables para el reconocimiento de las particularidades de las microfinanzas al momento de fijar límites a las tasas de interés, dos de ellas requieren la sanción de una ley que modifique el régimen vigente y una de ellas la voluntad políticas del BCU de considerar que existe una falta de

representatividad de las tasas de interés proporcionadas por las IFI respecto del mercado de microfinanzas.

2. Entre las alternativas analizadas, la que prevé la **fijación por parte del BCU de un spread sobre las tasas medias de interés** fijadas con la metodología prevista en la normativa vigente, es la que **implica menores dificultades en su implementación** dado que no requiere transitar por el proceso de sanción de una ley.
3. Por su parte, la opción de modificar el régimen de exclusiones parece ser la que menos objeciones podría generar desde el punto de vista legal, en tanto no plantea una modificación ni una revisión de aspectos sustanciales del régimen general vigente. Sin embargo, esta conclusión podría variar en caso que el aumento necesario para compensar las particularidades de las operaciones de microfinanzas sean de tal magnitud relativa que su aprobación por el Poder Legislativo se vea dificultado.
4. En cuanto a la alternativa de modificación de la Ley de Usura para fijar las tasas medias aplicables a los microcréditos considerando también las tasas informadas por las instituciones de microfinanzas, nos parece sumamente relevante considerar las implicancias que podría tener un cambio en la actual metodología de fijación de las tasas medias de interés y la posible oposición que ello podría despertar en actores claves. En particular, entendemos que un cambio en las entidades de referencia para realizar la determinación de las tasas medias, incluyendo posiblemente entidades no reguladas por el BCU, implicaría un cambio importante para la institución, que como entidad reguladora será consultada previo a cualquier cambio en la normativa vigente.
5. Sin embargo, una vez salvadas las posibles objeciones, esta última solución otorga a las empresas de microfinanzas mayor seguridad respecto de la alternativa que no requiere la sanción de una ley. Además, permite que las tasas media de referencia evolucionen conforme las verdaderas necesidades del sector, sin depender de una estimación, y que además puede quedar desactualizada en la medida que los supuestos utilizados en el proceso de estimación resulten modificados.

2.6 PROPUESTAS PARA SUPERAR LA PROBLEMÁTICA

De acuerdo a las alternativas que se desprenden del análisis legal y ante la problemática descrita, se visualizan tres alternativas para su solución.

2.6.1 *Aplicar la normativa vigente: inciso cuarto del artículo 12 de la Ley 18.212*

Tal como se mencionó, el artículo 12 de la Ley 18.212 refiere a la determinación de las tasas medias de interés a cargo del BCU. No obstante, la ley otorga cierto margen para que, en caso que el BCU no cuente con información suficiente sobre algún sector para la determinación de la tasa media de interés, éste podrá optar por una tasa que considere más representativa.

Está asociado a la generación de una tasa de referencia alternativa sobre la base de un nivel de mercado más un spread por concepto de mayores costos operativos y de financiamiento.

Como se estableció en secciones anteriores, la tasa media de interés determinada por el BCU no es representativa para las operaciones de las IMF. Para ello, el BCU se basa únicamente en información de las operaciones establecidas por las IFI con empresas que tienen mejor calidad en su información y garantías reales. Asimismo, estas operaciones son atendidas empleando tecnología bancaria tradicional (también llamada “de escritorio”), de bajos costos operativos.

De la misma forma, las operaciones de microcréditos son marginales para las IFI pudiendo, por lo tanto, realizar subsidios cruzados con otros productos y/o clientes. Así, la formación del precio para estas operaciones en las IFI no necesariamente debe ser superavitaria en forma aislada.

Es importante considerar que la nueva tasa de referencia podría calcularse como la **tasa actualmente relevada por el BCU para microempresas más 8,2 puntos porcentuales** (que surgen del análisis de la tasa de equilibrio de las IMF). Se entiende que al adicionar 8,2 puntos porcentuales a la tasa actualmente utilizada se logra contemplar las características propias de la actividad.

Esta propuesta establece la creación, por parte del BCU, de una nueva tasa de referencia que sería aplicable a aquellas **operaciones de microcréditos otorgados sin garantías reales, excluyendo las operaciones de leasing y sobregiro en cuenta corriente**. Se entiende que se trata de operaciones de microcréditos sin garantías reales ya que las IMF atienden a un segmento de empresas que no se caracterizan por tener garantías reales; por este argumento se excluyen las operaciones de leasing. Las operaciones de sobregiros en cuenta corriente se excluyen debido a que, en éstas, las instituciones pueden analizar el comportamiento de la cuenta corriente y, por tanto, no utilizan intensamente mecanismos de elevados costos para la evaluación y seguimiento de los créditos.

2.6.2 Cambios a nivel de la Ley 18.212

2.6.2.1 Ampliación de las exclusiones del literal D del artículo 14

De acuerdo a los que se mencionó en la anterior consultoría, la ley de usura actual prevé ciertas exclusiones a los efectos de la determinación de la tasa de interés para aquellos créditos otorgados por instituciones financieras, por el propio proveedor y por cooperativas y asociaciones civiles. De esta forma, en los artículos 14 a 16 de la mencionada ley se permite excluir del cálculo de la TIR determinados conceptos. A modo de síntesis, algunos de los conceptos que se permiten excluir son: IVA sobre intereses, gastos fijos relacionados a la concesión y administración del crédito hasta ciertos límites según el caso específico, las primas de los contratos de seguros y las comisiones por fondos de garantías otorgados por instituciones públicas.

Específicamente el artículo 14 de la Ley 18.212, en su literal D, sostiene que se excluirán del cálculo de la tasa de interés:

*“D) Los gastos fijos en los que se incurra para la concesión y administración del crédito por hasta un monto máximo, por cliente, **equivalente a 120 UI** (ciento veinte unidades indexadas) para los créditos concebidos con otras modalidades de pago. No podrán excluirse los gastos fijos, por la concesión de un nuevo crédito hasta transcurridos sesenta días de la concesión del crédito anterior. El importe a descontar se distribuirá de la siguiente forma: **hasta 40 UI (cuarenta unidades indexadas) por la concesión del crédito y hasta 8 UI (ocho unidades indexadas) por cuota.**”*

De acuerdo a lo mencionado, las IMF presentan elevados costos operativos propios de la metodología específica que utilizan para atender a sus clientes. La alternativa propuesta contempla dichos costos específicos y busca lograr que las instituciones actúen con mayor holgura entre su tasa de sustentabilidad y los topes legales actuales; lo que contribuye al desarrollo del sector de microfinanzas.

La alternativa propuesta para superar la problemática descrita es **ampliar las exclusiones previstas en el mencionado literal.**

A fin de comprender cómo impactan las exclusiones del literal en el cálculo de la TIR, se realizó un estudio de sensibilidad según el monto del crédito y el plazo de éste para visualizar las variaciones ante cambios en las exclusiones. Se consideró un rango de créditos entre \$5.000 y \$100.000 y plazos que varían entre 6 y 18 meses.

El primer análisis representa el escenario actual considerando las exclusiones máximas que propone la ley vigente y su distribución. La normativa actual propone la exclusión máxima de 120 UI por concepto de gastos fijos vinculados con el otorgamiento del crédito y su

administración, en un régimen de hasta 40 UI por la concesión del crédito y hasta 8 UI por cuota. Se observa que estas exclusiones permiten cubrir entre 1,4% y 8,6% de la tasa para préstamos entre \$10.000 y \$30.000 y de plazos entre 6 y 18 meses. Este rango de montos de créditos surge del análisis de los montos promedios de las operaciones de las cinco instituciones consultadas.

Sensibilidad del impacto de las exclusiones del literal D (art. 14) en la TIR, según el monto y el plazo del crédito

		PLAZO EN MESES				
		6	9	12	15	18
MONTO EN \$	5.000	17,7%	15,4%	12,6%	10,3%	8,77%
	10.000	8,6%	7,5%	6,2%	5,0%	4,28%
	15.000	5,6%	4,9%	4,1%	3,3%	2,83%
	20.000	4,2%	3,7%	3,0%	2,5%	2,11%
	30.000	2,8%	2,4%	2,0%	1,7%	1,40%
	40.000	2,1%	1,8%	1,5%	1,2%	1,05%
	50.000	1,7%	1,5%	1,2%	1,0%	0,84%
	60.000	1,4%	1,2%	1,0%	0,8%	0,70%
	70.000	1,2%	1,0%	0,9%	0,7%	0,60%
	80.000	1,0%	0,9%	0,8%	0,6%	0,52%
	90.000	0,9%	0,8%	0,7%	0,5%	0,47%
100.000	0,8%	0,7%	0,6%	0,5%	0,42%	

El segundo análisis de sensibilidad prevé un aumento del 400% en las exclusiones máximas de gastos fijos correspondientes a la concesión y seguimiento de los créditos; manteniendo la forma de distribución descrita en la Ley 18.212. Con esta variación, se admite la exclusión máxima de 600 UI que se distribuyen: hasta 200 UI en el momento de la concesión de crédito y hasta 40 UI por cuota. A partir de esta variación se construye un escenario hipotético en el que se alcanza la tasa de sustentabilidad para las IMF anteriormente descrita. El siguiente cuadro refleja este estudio de sensibilidad.

Sensibilidad del impacto de las exclusiones del literal D (art. 14) en la TIR incrementadas en un 400%, según el monto y el plazo del crédito

		PLAZO EN MESES				
		6	9	12	15	18
MONTO EN \$	5.000	120,7%	99,9%	79,9%	64,4%	54,2%
	10.000	49,5%	42,3%	34,4%	28,0%	23,7%
	15.000	31,0%	26,8%	21,9%	17,8%	15,1%
	20.000	22,6%	19,6%	16,0%	13,1%	11,1%
	30.000	14,6%	12,7%	10,4%	8,5%	7,2%
	40.000	10,8%	9,4%	7,7%	6,3%	5,4%
	50.000	8,6%	7,5%	6,2%	5,0%	4,3%
	60.000	7,1%	6,2%	5,1%	4,2%	3,6%
	70.000	6,0%	5,3%	4,4%	3,6%	3,0%
	80.000	5,3%	4,6%	3,8%	3,1%	2,7%
	90.000	4,7%	4,1%	3,4%	2,8%	2,4%
100.000	4,2%	3,7%	3,0%	2,5%	2,1%	

Asimismo, tal como se mencionó en la alternativa de cambios a nivel del BCU, este nuevo régimen de excepciones será aplicado a las **operaciones de microcréditos sin garantías reales, excluyendo aquellas operaciones de sobregiros en cuenta corriente y leasing.**

Si bien consideramos que es una propuesta válida para superar la problemática ocasionada por las limitaciones que imponen los topes de usura a las tasas cobrada por las IMF, entendemos que la misma no es la más efectiva. Ello se deriva de que el efecto de un aumento de las exclusiones tiene un efecto que no es lineal según el monto del crédito. Tal como se puede observar en el análisis hipotético de un aumento de las exclusiones en 400%. En este caso, si bien se podría levantar la restricción impuesta por los topes de usura para créditos en el entorno de \$ 10.000 y \$ 30.000, al mismo tiempo estaría generando de posibilidad de aplicar tasas muy por encima del tope actual para créditos más pequeños, del entorno de \$ 5.000.

2.6.2.2 Relevamiento de las Instituciones de Microfinanzas por el BCU

Esta propuesta está relacionada a la modificación del artículo 12 de la Ley 18.212 de forma de incluir, dentro de las potestades del BCU, el relevamiento de las tasas de interés cobradas por las IMF a fin de la determinación de la tasa media a aplicarse a las operaciones otorgadas a microempresas (excluyendo las operaciones de leasing y sobregiro en cuentas corriente y otras operaciones con garantías reales).

De esta forma, se trata de una alternativa que contempla las particularidades de la operativa de las IMF de forma lograr determinar una tasa representativa para el sector.

Se presenta en el Anexo I el Proyecto de Ley que contempla la propuesta descripta.

3. ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS TRIBUTARIOS

3.1 MÉTODO DE TRABAJO

A los efectos de encarar el trabajo en primer lugar se recogieron las preocupaciones planteadas por las IMF en materia tributaria. En este sentido se recopilaron los distintos aspectos y cuestiones mencionados por las distintas organizaciones que integran el conjunto de las IMF.

Una vez recopilados los distintos puntos planteados por las IMF se analizaron en forma minuciosa cada uno de estos puntos y se evaluaron aspectos vinculados a los mismos que puedan afectar las microfinanzas, así como la existencia de nuevos elementos no planteados por las IMF.

Finalmente se efectuó una evaluación de cuáles eran los aspectos regulatorios que merecían una prioridad especial y se realizaron las recomendaciones correspondientes.

3.2 ANTECEDENTES

Es muy importante tener en cuenta que 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.

En efecto, las distintas organizaciones que integran el conjunto de las IMF están sometidas a tratamientos tributarios disímiles, derivados de normas legales y reglamentarias.

En primer lugar se analiza la estructura tributaria vigente en el país desde un punto de vista general y posteriormente se analiza el tratamiento aplicable a cada conjunto que integra el elenco de las empresas de IMF.

Posteriormente se realiza un encuadre de los distintos elementos y al final se expone una posible estrategia a seguir a los efectos de mejorar, en los casos que corresponda, el posicionamiento fiscal de las IMF.

3.3 ESTRUCTURA TRIBUTARIA VIGENTE EN URUGUAY

Desde un punto de vista simplificado, y a los efectos del presente informe, es posible afirmar que Uruguay cuenta con una estructura tributaria centrada en 3 impuestos a la renta, un impuesto al patrimonio, un impuesto al valor agregado y una tasa de control de regulación del sistema financiero. Asimismo el sector se ve afectado por las Contribuciones Especiales a la Seguridad Social.

Desde este punto de vista, el sistema tributario de Uruguay se puede exponer de la siguiente forma:

Impuestos a la renta	Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas	Grava la renta de las empresas con una tasa del 25%
	Impuesto a la Renta de las Personas Físicas	Grava la renta del trabajo y del capital obtenidas por personas físicas
	Impuesto a la Renta de los No Residentes	Grava las rentas obtenidas por no residentes
Impuesto al patrimonio		Grava el patrimonio de las empresas con una tasa del 1,5%
Impuestos a las ventas o consumo	Impuesto al Valor Agregado	Grava la venta de bienes y prestaciones de servicios con una tasa básica del 22%
	Impuesto Específico Interno	Grava selectivamente cierta venta de bienes, tales como automóviles, combustibles, bebidas.
Tasa de contralor	Tasa de Control Regulatorio del Sistema Financiero	Grava los activos sujetos al contralor del BCU
Contribuciones Especiales a la Seguridad Social	Al BPS o la Caja Bancaria según el caso	Gravan las retribuciones nominales del personal. Existen aportes personales y patronales.

Los impuestos que inciden principalmente sobre las IMF son el Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas (IRAE), Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF), el Impuesto a la Rentas de los No Residentes (IRNR), Impuesto al Patrimonio (IP) e Impuesto al Valor Agregado (IVA). A continuación se mencionan brevemente las particularidades de cada uno de estos impuestos.

3.3.1 IRAE

Grava las rentas de fuente uruguaya obtenidas por las empresas con una tasa del 25%. Para determinar la renta únicamente se permiten deducir los gastos necesarios para obtener y conservar la misma y que además cumplan con las siguientes reglas:

- i. Constituyan para la contraparte renta gravada en la categoría del trabajo dentro del IRPF;
- ii. Constituyan una renta gravada por IRAE para la contraparte;
- iii. Constituyan una renta gravada por un impuesto en el Uruguay (como el IRNR) y en el exterior que en suma supere la tasa del 25%

Si no se cumplen las condiciones anteriores, salvo las excepciones dispuestas por la normativa, entonces los gastos se pueden deducir en función de la relación que mantiene la tasa de impuesto a la renta pagada por la contraparte respecto a la tasa del IRAE del 25%.

3.3.2 IRPF

Grava las rentas del trabajo obtenidas por las personas físicas residentes en el país con tasas que van del 10% al 25%. A los efectos de la determinación de la renta se admite deducir las contribuciones personales a la seguridad social y un ficto menor por cada hijo que tenga el contribuyente.

El Impuesto también grava las rentas del capital obtenidas por las personas físicas con una tasa básica del 12%. Dentro de las rentas gravadas quedan incluidos las rentas del capital y los incrementos patrimoniales.

3.3.3 IRNR

Grava las rentas obtenidas por las personas físicas y jurídicas que no residen en el país. La tasa aplicable tanto a las rentas del trabajo como del capital es del 12%.

En especial los servicios que puedan recibir una IMF por una persona del exterior quedan gravados por el Impuesto. El mismo se paga vía retención.

3.3.4 IP

Grava el Patrimonio que las empresas tienen en el país con una tasa del 1,5%. En el caso de las EACS y bancos la tasa aplicable es del 2,8%.

A los efectos de la determinación del Impuesto se computan todos los activos en el país. En cambio solo se puede deducir un elenco reducido de pasivos.

3.3.5 IVA

El IVA grava la venta de bienes y la prestación de servicios realizada en el territorio nacional con una tasa básica del 22%.

Los servicios financieros (intereses) quedan, salvo excepciones, alcanzados por el Impuesto con la mencionada tasa básica.

Para determinar el Impuesto se computa el IVA correspondiente a las operaciones gravadas y se resta el Impuesto incluido en las adquisiciones de bienes y servicios.

3.3.6 Contribuciones Especiales a la Seguridad Social (CESS)

Las CESS gravan las retribuciones nominales de los trabajadores. Dependiendo de que el Impuesto recaiga sobre el trabajador o sobre la empresa estamos ante un aporte personal o patronal respectivamente.

A su vez dichas contribuciones pueden ser recaudadas por el Banco de Previsión Social o por la Caja Bancaria, dependiendo de la institución de que se trate.

Las CESS personales y patronales, en función del sujeto que recauda la misma son las siguientes:

	BPS patronal	BPS personal	Caja Bancaria patronal bancos	Caja Bancaria personal bancos	Caja Bancaria patronal EACS y algunas CAC	Caja Bancaria patronal EACS y algunas CAC
Montepío %	7.5	15	25.25	17.5	7.5	15 Sin tope
Aporte complementario			2.5 por diez mil		2.5 por diez mil	
FONASA %	5	3, 4.5, 6 u 8	5	3, 4.5, 6 u 8	5	3, 4.5, 6 u 8
FRL %	0.125	0.125	0.125	0.125	0.125	0.125

3.4 ASPECTOS TRIBUTARIOS PRESENTES EN LAS DISTINTAS IMF

3.4.1 Tratamiento de las distintas instituciones que integran las IMF

En este punto nos referimos a los aspectos tributarios presentes en las distintas IMF. A continuación se mencionan los distintos aspectos en función de la institución de que se trate:

✓ **ONGs**

Están exoneradas de impuestos desde el punto de vista constitucional. Dichas instituciones no tienen un componente de impuestos. La exoneración no comprende los aportes personales a la seguridad social (CESS).

✓ **Cooperativas de Ahorro y Crédito**

Están exentas de IRAE e IP pero están gravadas con IVA. Están gravadas con CESS tanto desde el punto de vista de los aportes personales como patronales.

✓ **EACS**

Quedan incluidas en el régimen general sin gozar de una norma exoneratoria. Están gravadas con IRAE, IP e IVA al igual que cualquier empresa comercial.

En materia de IP quedan gravadas con una tasa diferencial del 2,8%. Esto les permite poder computar todos los pasivos como deducibles a los efectos de la determinación del patrimonio fiscal.

✓ **Instituciones financieras**

Están gravadas por los mismos impuestos que las EACS. Sin embargo tienen una normativa de IVA más benevolente en cuanto al tratamiento de los préstamos en moneda nacional o unidad indexada destinados a la vivienda.

Estos préstamos se encuentran exentos de IVA cuando son otorgados por una institución financiera. En cambio, cuando el préstamo es otorgado por una EACS la aplicación de la exoneración no queda respaldada, al menos no en forma directa, en la normativa, tal como nos referiremos más adelante.

3.4.2 Principales diferencias relevadas

En el siguiente cuadro se expone un resumen de las diferencias relevadas

Tributo	ONGs	CAC	Instituciones financieras	EACS
IRAE	No	No	Si	Si
IP ⁽¹⁾	No	No	Si	Si
IVA ⁽²⁾	No	Si	Si (<i>tratamiento diferencial en vivienda</i>)	SI
CESS Patronal	No	Si	SI	SI
CESS Personal	Si	Si	SI	SI

(1) IP:

El IP aplicable a las EACS e instituciones financieras tiene una tasa del 2,8%, la que supera a la tasa “básica” del IP que asciende al 1,5%. En contrapartida estas instituciones pueden deducir todos los pasivos. La carga fiscal de las IMF gravadas respecto a una empresa de industria y comercio depende del pasivo deducible que tengan estas últimas respecto a las IMF.

(2) IVA:

En el IVA existen varias asimetrías dentro de las IMF.

En primer lugar existe un tratamiento diferencial en materia de préstamos otorgados a empresas. Mientras los préstamos otorgados por bancos a empresas están exentos de IVA los préstamos otorgados por las IMF quedan gravados por el Impuesto. Esto repercute en forma negativa fundamentalmente cuando la empresa no es contribuyente del IVA, situación en la cual este último Impuesto se transforma en un costo.

En segundo lugar existe un tratamiento diferencial en cuanto al momento en que se reconoce el ingreso (y por ende la facturación) para el IVA entre las EACS las CAC y los

bancos. Estos últimos pueden optar por reconocer el IVA al inicio, con el devengamiento o al cierre. Mientras que las EACS y las CAC solo pueden reconocer el IVA con el devengamiento. Esto deriva también en un tratamiento diferencial en cuanto al momento de facturación de los ingresos.

En tercer lugar existe un tratamiento diferencial en materia de préstamos con destino a la vivienda entre EACS y bancos. Mientras los bancos tienen una norma expresa que exonera de IVA los préstamos otorgados con destino a la vivienda en unidades indexadas o moneda nacional las EACS no tienen una norma clara que los incluya en la exoneración.

Esto por cuanto la norma que exonera de IVA a los bancos refiere a las instituciones financieras, grupo en el que estrictamente no están incluidas las EACS. Dado esto estas últimas instituciones solo quedarían incluidas dentro de la exoneración en caso de aplicar una interpretación amplia a la norma que exonera de IVA a las instituciones financieras.

Finalmente, y en materia de préstamos a vivienda, la DGI ha entendido que el préstamo tiene que estar categorizado como de vivienda por el BCU para quedar exonerado. Esto dificulta la exoneración en los casos en que el préstamo se realiza para refacción de viviendas y el mismo no está garantizado con hipoteca, ya que en estos casos el BCU no los califica como préstamos hipotecarios. En estos casos aplicar la posición de la DGI implica gravar con IVA los préstamos referidos.

3.5 ENCUADRE DE LOS ASPECTOS TRIBUTARIOS PRESENTES EN LAS IMF

3.5.1 *Encuadre de los aspectos tributarios*

A continuación se realiza un encuadre de los distintos aspectos tributarios que afectan a las IMF en función del requisito necesario para modificar los mismos.

ASIMETRÍA	REQUISITO PARA MODIFICACIÓN	ANTECEDENTES
Diferencia en tratamiento para IRAE e IP	Decreto al amparo de la Ley 16.906	SI. El caso del software, energía Obtención poco probable
IP del 2,8%	Ley	NO. Obtención muy poco probable
Diferencias en cargas sociales	Ley	NO. Obtención muy poco probable
Tratamiento del IVA respecto a préstamo a vivienda sin garantía hipotecaria	Decreto interpretativo	SI. Puede llegar a tener asidero
IVA sobre operaciones - préstamos a empresas	Ley	SI. Puede llegar a tener asidero
IVA sobre operaciones - préstamos a vivienda	Ley o Decreto interpretativo	SI. Puede llegar a tener asidero
Momento en el reconocimiento de ingresos para el IVA	Decreto	SI. Puede llegar a tener asidero

En definitiva existe una **mayor probabilidad de obtener éxito en la eliminación de las asimetrías en el IVA**. En cambio existe una **probabilidad muy baja en la eliminación de las diferencias en el IRAE e IP** y una **probabilidad remota en la eliminación de las distorsiones en materia de CESS**.

Es importante tener en cuenta que en cualquier caso la probabilidad de obtener éxito en cualquier planteo de este tipo depende de la valoración que realicen los distintos actores que inciden sobre las modificaciones.

En virtud de lo anterior la asignación de probabilidad se hace desde un punto de vista subjetivo con un fin ilustrativo y teniendo en cuenta situaciones del pasado que podrían llegar a ser comparables pero que no se tienen porque volver a repetir. En ningún caso implican la asignación efectiva de una probabilidad de éxito.

3.5.2 ¿Qué estrategia seguir?

Una vez analizadas las distintas asimetrías se plantea la necesidad de analizar qué estrategia seguir a los efectos de eliminar o reducir las distorsiones planteadas. Desde este punto de vista se pueden plantear básicamente dos estrategias: i) buscar la eliminación total de asimetrías, o; ii) buscar una reducción de las asimetrías

En cualquier caso para reducir o eliminar las asimetrías es necesario efectuar un planteo a las autoridades u órganos correspondientes que pueden modificar y/o incidir sobre las normativas correspondientes.

A los efectos de definir una estrategia específica es importante, en caso de que se busque efectivamente intentar reducir las asimetrías, analizar la aceptación del planteo general que puedan realizar las IMF.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Primeramente, en la presente consultoría se profundizó en la problemática que enfrentan las IMF relacionada a los topes vigentes en la **tasa de interés** provocando limitaciones en el crecimiento del sector y, por tanto, de los microempresarios.

A modo de síntesis, se observa que las tasas medias de interés publicadas por el BCU para las operaciones de microempresas no son representativas de las operaciones que atienden las IMF. Esto se debe a que las empresas atendidas por las IMF corresponden a un segmento de microempresas caracterizado por menor calidad en su información, formalidad y acceso a garantías reales. Estas características difieren del segmento atendido por las IFI.

En este sentido, los costos operativos para manejar adecuadamente los riesgos que deben enfrentar las IMF son mayores que los de las IFI. Asimismo, los montos pequeños de los créditos otorgados provocan un elevado peso de los costos operativos en la tasa de interés activa.

Dado el estudio de los costos operativos y de financiamiento de las instituciones, se concluye que **la tasa máxima permitida actualmente es aproximadamente 13 puntos porcentuales menor que la tasa de sustentabilidad estimada para las IMF.**

Ante esta situación, una alternativa posible es llegar a niveles sustentables de tasa de interés para las IMF a partir de la creación, por parte del BCU de una nueva tasa aplicable a las operaciones de microcréditos (excluyendo aquellas operaciones con garantías reales, leasing y sobregiro en la cuenta corriente), sobre la base de adicionar 8 puntos porcentuales a la tasa media actual de las IFI.

Por otro lado, una alternativa está relacionada con la modificación de la Ley de usura para comenzar a relevar las tasas de interés aplicadas por las IMF a fin de determinar la tasa media de interés para los microcréditos. De esta forma, se lograría determinar una tasa representativa del sector.

Alternativamente, se podría recorrer el camino de la modificación de la Ley, vía ampliación de las excepciones del artículo 14. Si bien es una vía que logra superar la problemática, entendemos que no resulta efectiva en tanto provocaría, por ejemplo, un sesgo hacia créditos de montos más pequeños.

Para el desarrollo de las microfinanzas en Uruguay superar estas limitaciones resulta un aspecto muy importante para su crecimiento en el futuro. Implantar cambios para lograr una tasa que permita la sustentabilidad de las instituciones de microfinanzas traerá resultados en el desarrollo de los microemprendimientos en el país.

Por otro lado, se profundizó en los **aspectos tributarios** vinculados con la actividad de microfinanzas y el análisis realizado deja en evidencia que las IMF tienen un tratamiento asimétrico desde el punto de vista tributario.

En virtud de esto en nuestra opinión es recomendable buscar, en una primera instancia, una reducción de dichas diferencias en forma parcial y no total. Por ello sugerimos reducir las distorsiones en materia de IVA, para ello se recomienda:

- a) Solicitar que se otorgar por vía reglamentaria a las EACS y CAC el mismo tratamiento otorgado a los bancos en cuanto al momento de facturación y pago del IVA por los intereses de préstamos. Para ello se debe incorporar una modificación en el Decreto 220/998, reglamentario del IVA;
- b) Gestionar que por Ley o Decreto interpretativo se otorgue similar tratamiento a las EACS, CAC y bancos respecto a los préstamos otorgados a empresas y con destino a vivienda;
- c) Gestionar decreto que interprete en forma amplia los préstamos que se consideran efectuados con destino a vivienda, sin exigir garantías hipotecarias o la clasificación que al respecto realice el BCU.

Asimismo, entendemos oportuno incluir las conclusiones que surgen del análisis de los **aspectos regulatorios y de financiamiento** que se exponen en el Anexo II del presente informe. En este sentido, se exponen las principales conclusiones:

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.

ANEXOS

**Consultoría Nacional para el marco
normativo para las microfinanzas en
Uruguay**

ANEXO I PROYECTO DE LEY

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa tiene por objeto subsanar las dificultades que la aplicación de la Ley Nº 18.212 genera al correcto desarrollo de la actividad de las microfinanzas en Uruguay.

En efecto, la forma de determinar las tasas medias de interés previstas por el artículo 12 de la Ley 18.212, en función de las cuales se fijan las tasas máximas de interés, toma en cuenta información exclusiva de las instituciones de intermediación financiera. De esa forma, no se consideran las particularidades inherentes a la actividad de las empresas de microfinanzas, que por su propia naturaleza tienen costos relativos más elevados que las empresas de intermediación financiera.

Considerando la importancia estratégica de la actividad de microfinanzas para el desarrollo de las microempresas en nuestro país, se entiende necesario prever mecanismos de determinación de tasas de interés acordes con los requerimientos y características del sector. El objetivo que se persigue con este proyecto de ley es eliminar una de las principales limitantes para el funcionamiento y el normal desarrollo de las empresas de microfinanzas, permitiendo así a las microempresas continuar contando con instrumentos de financiamiento como el ofrecido por estas empresas.

La solución que incluye el presente proyecto de ley, prevé que a efectos de determinar las tasas medias aplicables a las actividades de microfinanzas, deberán considerarse las tasas de interés informadas por las empresas de microcréditos que a la fecha ya son entidades reguladas por el Banco Central del Uruguay, así como las de aquellas empresas que pasen a serlo en el futuro.

Será competencia del Banco Central del Uruguay determinar los parámetros para distinguir cuáles son las empresas de microfinanzas cuyas tasas de interés deben considerarse a efectos de fijar las tasas medias de interés para el grupo de microempresas.

En definitiva, con el presente proyecto se pretende subsanar las limitaciones que la actual metodología de determinación impone sobre la actividad de las empresas de microfinanzas, de forma de mantener a disposición de las microempresas un instrumento de financiación que contribuya a su desarrollo.

PROYECTO DE LEY

Artículo 1º.- A efectos de determinar las tasas medias de interés de los créditos cuyo destino sean las microempresas, conforme lo prevé el artículo 12 de la Ley 18.212, el Banco Central del Uruguay (BCU) considerará únicamente las operaciones de créditos concedidas a residentes del sector privado no financiero, informadas por las instituciones de microfinanzas que operen en el mercado local y que estén reguladas o que pasen a estar reguladas en el futuro por el BCU.

No se consideraran a estos efectos las tasas de interés aplicadas por las instituciones de microfinanzas a créditos que cuenten con garantías reales ni a operaciones de crédito de uso conforme a lo dispuesto por la ley 17.296.

Artículo 2º.- Las tasas medias de interés para el sector de las microempresas determinadas según se prevé en artículo 1º serán aplicables a todos los créditos con destino a microempresas, con las siguientes excepciones:

- créditos que cuenten con garantías reales,
- operaciones crediticias que pueden ser realizadas exclusivamente por instituciones de intermediación financiera, y
- operaciones de crédito de uso conforme a lo dispuesto por las leyes 16.072 y 17.296;

A estas operaciones le serán aplicables las tasas medias de interés que el BCU determine considerando las operaciones de crédito con las características mencionadas en los literales precedentes, concedidas a residentes del sector privado no financiero, informadas por las instituciones de intermediación financiera que operan en el mercado local.

Artículo 3º.- El BCU fijará los parámetros para identificar a las empresas de microfinanzas cuya información deberá utilizarse a los efectos de lo dispuesto en el artículo 1º.

Montevideo, ___ de _____ de 2011.

**ANEXO II - Informe Final Consultoría Nacional para el marco normativo para las microfinanzas en Uruguay - Aspectos Regulatorios y de Financiamiento -
Diego Rodríguez**
