



REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY  
CÁMARA DE REPRESENTANTES  
Secretaría

COMISIÓN DE HACIENDA

CARPETA N° 4073 DE 2019



REPARTIDO N° 1195  
AGOSTO DE 2019

INCLUSIÓN FINANCIERA Y PROMOCIÓN DEL USO DE  
MEDIOS DE PAGO ELECTRÓNICOS

Modificaciones a la Ley N° 19.210

*XLVIIIa. Legislatura*

PROYECTO DE LEY

---

Artículo 1º. (Autonomía de la libertad de la partes).- Declárase que todos los individuos y personas jurídicas alcanzados por la Ley N° 19.210, de 29 abril de 2014, podrán pactar libremente los negocios jurídicos comprendidos en la misma, tanto en su forma, como en su contenido, como en sus modos, formas y condiciones de cumplimiento, sin atenerse a la disposiciones de la mencionada ley.

En cuanto a las formas y formalidades requeridas para la expresión del consentimiento y a las pruebas de los negocios jurídicos y sus cumplimientos, se seguirán rigiendo por el derecho común aplicable de acuerdo al Código Civil, Código de Comercio, Código General del Proceso, Código de Procedimiento Civil y legislación complementaria -en lo que todavía fuere aplicable- y leyes especiales que rigen determinadas materias o que la regían con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley N° 19.210, 29 de abril de 2014.

Sin perjuicio de lo dispuesto en los incisos precedentes de este artículo, las partes podrán acordar someterse a todas o a parte de las disposiciones de la Ley N° 19.210, de 29 de abril de 2014.

Artículo 2º. (Derogación).- Derógase, a partir de la fecha de su entrada en vigencia, el artículo 83 de la Ley N° 19.210, de 29 de abril de 2014, sin perjuicio del mantenimiento de la vigencia de toda la legislación referida al lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, que no son afectadas por la derogación referida.

Montevideo, 13 de agosto de 2019

CONRADO RODRÍGUEZ  
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO

---

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

---

La inclusión financiera, tal como fue concebida en los foros internacionales de los últimos veinte años, se refiere al acceso que tienen las personas y las empresas (micro, pequeñas y medianas), antes excluidas, a una variedad de productos y servicios financieros útiles y asequibles que satisfacen sus necesidades -como pagos y transferencias, ahorro, seguros y crédito- y que son prestados de una manera responsable y sostenible.

En ese sentido el Grupo Banco Mundial estimó que la inclusión financiera es un factor clave para reducir la pobreza extrema y promover la prosperidad compartida. Para hacer esas suposiciones, en esos foros, se partió de la idea de que el acceso a servicios financieros facilita la vida diaria y ayuda a las familias y las empresas a planificar todo, desde los objetivos a largo plazo hasta las emergencias inesperadas.

Como se desprende de los propios términos: la "inclusión", supone una situación de exclusión previa, de hecho se supone que los mayores beneficios de la inclusión lo deberían percibir los antes excluidos, que encontraban trabas para el ingreso al mercado o sistema financiero.

Lo cierto es que la inclusión financiera así concebida, en los foros internacionales, no puede considerarse obligatoria sino voluntaria, y por tanto se deben abrir caminos para ella pero no imponer soluciones e instrumentos.

Sin embargo, la Ley N° 19.210, de 29 de abril de 2014, impuso medios de pago, habilitó instituciones de emisión de dinero electrónico, impuso directa o indirectamente determinadas formas de contratar, a través de medios de pago únicos o solo de los comprendidos en la ley, limitando las acciones privadas de las personas.

Pero, además, la ley no se dirigió a los que se encontraban previamente excluidos, para incluirlos, como a los sectores más pobres de la población, ni a las pequeñas y medianas empresas imposibilitadas de acceder al financiamiento bancario. Por el contrario la ley se dirigió, no a la población excluida del mercado financiero, sino, entre otros, a los profesionales y los que prestan servicios no dependientes, que, precisamente, no estaban excluidos de ese mercado. Así se ve también en las restricciones al uso de efectivo que no están referidas a poblaciones o sujetos marginados o excluidos.

Para los más necesitados, por el contrario, solo se previó el pago de sus beneficios sociales a través del sistema financiero, lo que de ninguna forma estimula su acceso al crédito sino que por el contrario lo indica, ante el propio sistema financiero, como una persona carente de ingresos suficientes y por tanto no apto para recibir crédito.

Por otra parte, los niveles de pobreza, estadísticamente no han mejorado, aun utilizando fictos y transferencias para considerar los ingresos, y los niveles de desocupación se han acentuado, desde la sanción de la ley, lo cual, si bien no debe atribuirse a ella, lo cierto es que demuestra que, la ley de inclusión financiera obligatoria de Uruguay, no dio los resultados que se buscaban en los foros internacionales con la inclusión financiera.

Y, en otro orden de ideas, desde la sanción de la ley las microempresas y pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), han disminuido en número y también en el acceso al financiamiento adecuado para prosperar y crecer. Tampoco se puede afirmar que esto sea una consecuencia de la ley, pero sí que la ley no fue un instrumento útil para lograr el efecto contrario deseado. Las microempresas y pequeñas y medianas empresas

(MIPYMES), siguen con la misma falta de garantías e historial crediticio que tenían antes de la ley, no se puso a su disposición nuevos servicios y, todavía peor, se encareció su funcionamiento al aumentarle sus costos por la obligatoria contratación de empresas que se dedican a la fabricación, distribución y venta de tecnología apropiada e impuesta por la ley, para el cumplimiento de la misma.

En definitiva, a cinco años de la sanción de la ley, se puede decir que la inclusión financiera obligatoria no colaboró a reducir la pobreza extrema, ni a promover la prosperidad compartida, que era los objetivos fijados en los foros internacionales y que hacían pensar en un interés general en lograrlos.

Lo que no puede obviarse es que, en la medida que el dinero electrónico se hizo obligatorio para determinados pagos, la ley incrementó la mayor necesidad de estas herramientas. Y con ello, las oportunidades de negocio aumentaron para las empresas dedicadas a la fabricación, distribución y venta de tecnología apropiada, como chips, aplicaciones y plásticos de tarjetas. Y, entre otras, para las compañías que establecen y mantienen redes de interconexión.

Asimismo, la ley fortaleció el protagonismo de las entidades financieras, que son: los bancos, bancos minoristas, bancos de inversión, casas financieras, instituciones financieras externas, cooperativas de intermediación financiera, cooperativas de intermediación financiera minoristas y administradoras de grupos de ahorro previo. Y entraron en escena, también, las empresas emisoras de dinero electrónico. Todas ellas son las únicas que pueden emitir dinero electrónico. Para los inversores y empresas de la industria del dinero, la ley le permitió implementar nuevos negocios aprovechando esta ampliación del mercado. Pero todo ello no puede sino concebirse como un interés privado que la ley estimuló.

No se analiza en este momento, el hecho de si con la multiplicación prevista en la ley de agentes de retención sobre los sueldos, salarios y pasividades, la aplicación de la ley de inclusión financiera no produjo un mayor endeudamiento de las personas de escasos recursos, cosa que puede intuirse de la sola observación de la tandas televisivas y que tiene graves consecuencias sociales.

La Ley N° 19.210, con su inclusión obligatoria, evidentemente apuntó a dos fines primordiales: contralor de todos los movimientos financieros de la actividad económica, incluyendo a los pasivos y asalariados, y a un fin recaudatorio que, en términos generales, no dio sus resultados sino, específicamente, respecto de los ingresos del trabajo y de los pasivos, porque solo mejoró la recaudación del IRPF, y del IASS (este fundamentalmente por las franjas cada vez más achatadas), mientras que la recaudación del IVA, no ha subido en términos reales, y ha caído en el rubro alimentación, lo que indica un menor consumo, y confirma que no se logró "la prosperidad compartida" de la que hablaban los técnicos del Banco Mundial.

De modo pues que, no puede decirse que la ley tuviera un interés general o que ese interés general se haya satisfecho con la aplicación de la Ley N° 19.210. Por el contrario, sí puede afirmarse que se dio plena satisfacción a intereses privados, con un mayor desarrollo de los mismos, para aquellos que eran preexistentes, o con un nacimiento y robusto desarrollo para otros, inexistentes antes de la ley.

Todo ello se vio favorecido con la calificación de "orden público" de la ley (art.83), en la que se basa su obligatoriedad, e impide o no admite toda convención en contrario por parte de los particulares aun cuando se trate de aquellos casos que, en la tradición del

derecho liberal uruguayo, hayan sido siempre tratados y considerados como propios de la autonomía de la libertad de la partes.

Que, fundamentalmente con el avance tecnológico, la vida en sociedad evolucione hacia un sistema de inclusión financiera creciente, no es un hecho indeseable. Pero lo que no debe ocurrir es esa inclusión financiera sea obligatoria.

Por el contrario, en lugar de imponerla se debe estimularla, a través por ejemplo de estímulos a las microempresas, pequeñas y medianas empresas, con formación, capacitación, orientación hacia la apertura de mercados y políticas crediticias; incorporación del emprendedurismo desde las edades más tempranas aconsejables y con la incorporación de nuevos servicios que apuntalen su creación, funcionamiento, crecimiento y desarrollo.

Esa obligatoriedad, hoy vigente, contraría el artículo 10 de la Constitución de la República que establece que "Las acciones privadas de las personas que de ningún modo atacan el orden público, ni perjudican a un tercero, están exentas de la autoridad de los magistrados". Es obvio que si están exentas de la autoridad de los magistrados, están exentas de la autoridad de la Administración. La Ley N° 19.210, evidentemente, afecta las acciones privadas de las personas y su derecho a la intimidad.

Y agrega el mismo artículo 10 "Ningún habitante de la República será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe".

En el Estado de Derecho la limitación de derechos no puede fundarse en cualquier interés sino únicamente en el superior interés general -que no puede ser el interés de un grupo o parte del colectivo social- ya que debe ser ampliamente abarcativo, es decir, equivalente al bien común. El interés general, es un freno al legislador en lo que se refiere a la limitación o hasta la privación del goce del ejercicio de derechos humanos, así lo destaca el artículo 7° de nuestra Constitución.

Como ha entendido reiteradamente la Suprema Corte de Justicia "La Constitución confiere al legislador una discrecionalidad limitada... no es suficiente que una ley invoque razones de interés general, sino que es prescindible de la "etiqueta legislativa", y está habilitada a apreciar si la ley cumple con tal fin".

Por todo lo expuesto se presenta el siguiente proyecto de ley que, sin derogar la ley de inclusión financiera, le devuelve a los individuos la libertad de optar entre contraer y cumplir sus obligaciones de la forma en que lo hicieron tradicionalmente, desde mediados del siglo XIX, cuando se sancionaron los Códigos Civil y de Comercio, y hasta el 2014 o de acuerdo a la establecida en la llamada ley de inclusión financiera o de formas variadas que incluyan modalidades de ambas especies, tal como lo determine la voluntad de las partes que, para ello, gozan de autonomía.

Montevideo, 13 de agosto de 2019

CONRADO RODRÍGUEZ  
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO

≠