

# ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACION DE UN FONDO DE ADMINISTRACIÓN DE ACTIVOS FINANCIEROS, PARA ADMINISTRAR FIDEICOMISOS FINANCIEROS

Artículo 1°. - Créase el Fondo de Administración de Activos Financieros, como persona jurídica de derecho público no estatal, que tendrá como cometido actuar como fiduciario en todos los fideicomisos constituidos y a constituirse por entidades bancarias oficiales o por el Banco Central del Uruguay, actuando en su carácter de liquidador de instituciones financieras privadas.

Artículo 2°. - El Fondo tendrá su domicilio legal en la ciudad de Montevideo.

Artículo 3°. - El Fondo será administrado por un Directorio de tres miembros: uno, que lo presidirá, designado por el Banco Central del Uruguay; otro, designado por el Banco de la República Oriental del Uruguay, que actuará como Secretario, y el tercero, designado por el Poder Ejecutivo, previa consulta a las organizaciones representativas de los ahorristas acreedores de las instituciones financieras en liquidación.

Artículo 4°. - Los miembros del Directorio durarán en sus cargos cinco años, y podrán ser removidos en cualquier momento por los organismos facultados para su designación. Transcurridos los cinco años de gestión, podrán ser reelectos en sus cargos por única vez.

Artículo 5°. - Serán competencias del Directorio:

- a) Ejercer la dirección, administración y control del Fondo de Administración.
- b) Proyectar el presupuesto y elevarlo al Poder Ejecutivo para su aprobación.
- c) Designar, promover, trasladar, sancionar y destituir a los funcionarios de su dependencia.

- d) Establecer la organización administrativa del Fondo, determinar las atribuciones de sus dependencias y, en general, dictar los reglamentos, disposiciones y resoluciones necesarias para el cumplimiento de la presente ley.
- e) Disponer la apertura o clausura de agencias en el interior y en la capital de la República, designando los agentes y contratando los servicios necesarios.
- f) Celebrar, en calidad de fiduciario, contratos de fideicomiso con el Banco de la República Oriental del Uruguay, o con el Banco Central del Uruguay, en su condición de liquidador de instituciones privadas de intermediación financiera.
- g) Establecer políticas de recuperación de carteras, de administración y de venta de activos de acuerdo al contrato de fideicomiso pertinente, y de rescate de certificados de participación.
- h) Celebrar los contratos de compraventa, arrendamiento, mandato y todos aquellos necesarios para su funcionamiento.
- i) En general, todas aquellas atribuciones necesarias para el cumplimiento de su cometido.

Artículo 6°. - La representación del Fondo, tanto en juicio como fuera de él, corresponderá al Presidente y Secretario del Directorio actuando conjuntamente, quienes podrán otorgar los mandatos para la representación del instituto.

Artículo 7°. - Toda resolución violatoria de la Constitución, leyes o reglamentos, importará la responsabilidad personal y solidaria de los miembros del Directorio.

Quedan exentos de esta responsabilidad:

- a) Quienes hubieran hecho constar en el acta el voto negativo y su fundamento.
- b) Los ausentes de la reunión en que se adoptó la resolución ilegítima, siempre que, en la primera sesión ordinaria posterior, a la que asistan, formulen la constancia prevista en el literal anterior.

En el caso de voto negativo por razones de legitimidad, quedará en suspenso la resolución y dentro de los dos días hábiles siguientes a la sesión en que se aprobó el acta, el Secretario del Directorio, sin necesidad de

previa resolución, elevará al Poder Ejecutivo, por intermedio del Ministerio de Economía y Finanzas, testimonio del acta respectiva y de los antecedentes que existieren. Si dicho Poder no se expidiera dentro de los sesenta días siguientes a la recepción del acta, la resolución del Directorio quedará firme y se cumplirá sin más trámite.

Artículo 8°. - El Banco Central del Uruguay, como liquidador, sin perjuicio de las facultades que le otorga la Ley N° 17.613 de 27 de diciembre de 2002, podrá constituir fideicomiso de administración de los bienes, derechos y acciones de las instituciones liquidadas, con el Fondo de Administración de Activos Financieros.

Los créditos contra las instituciones liquidadas se transformarán en certificados de participación en el patrimonio objeto de fideicomiso, a prorrata de su valor en el conjunto del pasivo, a la fecha de suscripción del contrato de fideicomiso.

Artículo 9°. - El Banco de la República Oriental del Uruguay podrá constituir fideicomiso de administración de sus créditos, derechos y acciones con el Fondo de Administración de Activos Financieros.

Artículo 10°. - El Fondo deberá mantener contabilidad separada de los distintos patrimonios administrados, y de su propio patrimonio; elaborar y presentar estados contables ante los organismos de control, y en general, administrar con la prudencia y diligencia de un buen hombre de negocios. Sin perjuicio de la independencia de los patrimonios recibidos en los diferentes fideicomisos, el Fondo procurará el tratamiento unitario del pasivo de un mismo deudor o grupo económico, cuando se trate de empresas agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, con la finalidad de facilitar la recuperación o reconversión productiva y el mantenimiento de las fuentes de empleo.

Artículo 11º.- Los manuales de recuperación de activos que se instrumenten por el Fondo de Administración de Activos Financieros, se ajustarán a las previsiones del respectivo contrato de fideicomiso, y serán aprobados por la unanimidad del Directorio con la conformidad del Comité de Sindicatura.

El contrato de fideicomiso podrá autorizar al Fondo a reducir la tasa de interés pactada en los documentos suscritos por los deudores, con anterioridad al 19 de junio de 2002, fijándola inferior, en todos los casos, en la tasa de interés más baja de las tasas por operaciones bancarias activas, a la fecha de constitución del respectivo fideicomiso, cuando se tratare de empresas agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, previo estudio de su viabilidad económica. Asimismo, el contrato de fideicomiso podrá autorizar al Fondo, por resolución aprobada por unanimidad de integrantes de su Directorio, e informe preceptivo del Comité de Sindicatura, a acordar con los deudores mencionados, quitas y esperas, cuando la situación patrimonial y viabilidad económica de la empresa asegure el cumplimiento del respectivo convenio, en atención al carácter social o a la importancia para el país, de la actividad que desarrollada.

Artículo 12º.- La gestión y administración del Fondo serán controladas por un Comité de Sindicatura de cuatro miembros, designado por el Poder Ejecutivo, cuya intervención será preceptiva en caso de disponerse la enajenación o cesión de los bienes, derechos o acciones dados en fideicomiso.

Si el Comité de Sindicatura formulara observaciones, el acto de cesión o enajenación sólo será válido si fuere aprobado por la unanimidad de integrantes del Directorio.

La designación deberá recaer en personas de reconocida idoneidad propuestas respectivamente por AEBU, las gremiales más representativas de la agropecuaria, las de la producción y el comercio, y de las pequeñas y medianas empresas.

Artículo 13º.- Por cada fideicomiso habrá un Comité de Auditoría contable de tres miembros, designado por el Poder Ejecutivo, que tendrá a su cargo el control de la gestión de los fideicomisos cometidos al Fondo. Sus miembros serán designados, uno, a propuesta de la Auditoría Interna de la Nación, otro, a propuesta de los deudores de los derechos transmitidos en fideicomiso, y el tercero a propuesta de los

tenedores de certificados de participación, o en su caso, del fideicomitente. El Poder Ejecutivo reglamentará el procedimiento de designación, que recaerá en personas de notoria idoneidad, quienes permanecerán en sus cargos por el tiempo y en las mismas condiciones que los miembros del Directorio. El Comité de Auditoría informará anualmente al fideicomitente, a cuyos efectos el Fondo deberá facilitar amplia información sobre la contabilidad del patrimonio fideicometido, y mantener actualizados los inventarios y estados contables de los respectivos patrimonios en fideicomiso.

Artículo 14º. - Las remuneraciones de los miembros del Directorio, del Comité de Auditoría contable y del Comité de Sindicatura serán fijadas por el Poder Ejecutivo, tomando como referencia las retribuciones de los Directores de los bancos oficiales.

Artículo 15º. - La relación de trabajo de los empleados del Fondo se regirá por el Derecho Laboral. En todas las reclamaciones que se originen por los conflictos individuales emergentes de la relación laboral entre el Fondo y los empleados será competente la Justicia del Trabajo.

Los empleados del Fondo quedarán amparados por la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias, en relación a su afiliación, y en general, a todos los efectos de la seguridad social.

Artículo 16º. - Los importes que se recuperen por la administración de los activos serán distribuidos de la siguiente forma:

- a) Un 2 % (dos por ciento) se destinará a dotar de recursos al Fondo de Garantía de Depósitos Bancarios creado por la Ley No. 17.613;
- b) Se aplicará hasta un máximo del 10 % (diez por ciento) de lo recuperado, según lo establecido en el contrato de fideicomiso, como recursos del Fondo de Administración, a los efectos de atender sus gastos de funcionamiento y las remuneraciones de su personal; y
- c) El saldo será entregado semestralmente al fideicomitente o, en su caso, será distribuido entre los tenedores de títulos de participación del respectivo fideicomiso.

Artículo 17º. - A los efectos impositivos los fideicomisos constituidos con activos provenientes de los Fondos de Recuperación de Patrimonio Bancario estarán exonerados de los impuestos a los activos a las empresas bancarias y el impuesto del contralor del sistema financiero, sin perjuicio de las exoneraciones previstas en el artículo 43 de la Ley N° 17.703 de 27 de octubre de 2003.

Artículo 18º. - El Fondo tendrá todas las facultades de administración otorgadas al Banco Central del Uruguay por los artículos 15 y 18 de la Ley No. 17.613 de 27 de diciembre de 2002.

Artículo 19º. - Contra las resoluciones del Directorio procederá el recurso de revocación, que deberá interponerse dentro de los diez días hábiles contados a partir del día siguiente a la notificación al interesado. El recurso no procederá en caso de actos de administración o disposición del patrimonio fideicometido. Una vez interpuesto el recurso el Directorio dispondrá de treinta días hábiles para instruir y resolver el asunto y se configurará denegatoria ficta por la sola circunstancia de no dictarse resolución dentro de dicho plazo.

Denegado el recurso de revocación el recurrente podrá interponer únicamente por razones de juridicidad, demanda de anulación del acto impugnado ante el Tribunal de Apelaciones en lo Civil que por turno corresponda.

La interposición de esta demanda deberá hacerse dentro del término de veinte días de notificada la denegatoria expresa o, en su defecto, del momento en que se configure la denegatoria ficta. La demanda de anulación sólo podrá ser interpuesta por el titular de un derecho subjetivo o de un interés directo, personal y legítimo, violado o lesionado por el acto impugnado. La sentencia del Tribunal no admitirá recurso alguno.

Artículo 20º. - Disposición transitoria. Los fideicomisos constituidos por el Banco de la República Oriental del Uruguay, a la fecha de promulgación de la presente ley, pasarán a ser administrados por el Fondo de Administración de Activos Financieros que por esta ley se crea.

En el caso de los Fondos de Recuperación de los bancos liquidados, el Banco Central del Uruguay deberá constituir los respectivos fideicomisos a favor del Fondo. En ambos casos, deberán transferirle la totalidad del patrimonio en fideicomiso, incluso los activos líquidos disponibles.

## Exposición de Motivos

### 1) Objetivos:

#### Desarrollo del interés general

Los uruguayos hemos vivido los últimos años bajo las llamadas políticas de estabilización, que han ubicado al mercado en el centro del funcionamiento de nuestra sociedad. A través del manejo del tipo de cambio, lo que se ha denominado “atraso cambiario”. se logró un abatimiento de la inflación que, junto a la rebaja indiscriminada de aranceles, favoreció el ingreso masivo de productos importados. El ingreso masivo de productos importados como la pérdida de competitividad de los sectores exportadores, nos llevó al déficit crónico de la balanza comercial, al desempleo y al endeudamiento externo astronómico del país, obligando a los sectores productivos a soportar la competencia desleal sin las necesarias responsabilidades y controles cuya consecuencia ha sido privilegiar la especulación financiera.

Esta política económica implantada desde la década atrás con largos períodos de atraso cambiario, junto con las tasas de interés locales muy superiores a las internacionales(hoy en USA es el 1%), se han constituido en los factores fundamentales para el sobreendeudamiento y han originado una transferencia permanente de recursos desde el sector productivo hacia el sistema financiero y los grandes importadores, en detrimento de los sectores de la producción y del trabajo.

Aquellos que se la “jugaron” invirtiendo para salir al exterior o enfrentar a los “productos importados”, hoy conforman uno de los fenómenos más expresivos de la crisis socioeconómica, un universo heterogéneo de deudores de cuya conducta y posibilidades de rehabilitación productiva depende en gran parte el futuro desarrollo del país. Quienes se han endeudado para producir y generar riqueza, para fomentar el trabajo y la



dignificación de las condiciones de vida de los uruguayos, quienes se han endeudado para satisfacer las necesidades más elementales de la condición humana, trabajadores y familias de la producción, hoy no sólo exigen del sistema político soluciones, sino que ofrecen propuestas para resolver esta lamentable situación.

Por lo tanto, el tratamiento de la misma no puede quedar librado a la discrecionalidad del gobierno, sino que debe contemplar la más absoluta transparencia, el cabal conocimiento y la participación efectiva de todos los uruguayos. El no resolver esta cuestión en forma democrática y en base al interés general, estrecha en grado sumo las posibilidades de reactivación productiva y generación de empleo.

Se trata de articular una propuesta que además del interés específico del Sector Financiero del Uruguay integre en forma compatible el interés del país en lo que refiere a la preservación de los Sectores Productivos, Industriales, del Comercio y Servicios, sobre todo aquellos con más impacto en el empleo y la generación de riqueza, como es expresado en el Art. 50 de la Constitución de la República.

**Debe quedar bien claro que encontrar soluciones globales al tema, no significa que se pretende un igual tratamiento para todos los deudores, ya que con ello se estaría profundizando una situación de injusticia que se ha venido procesando a lo largo del tiempo, como consecuencia del manejo político del tema.**

**Existen tres franjas de deudores claramente diferenciadas, que merecen un tratamiento selectivo:**

- aquellos que se endeudaron trabajando y hoy su actividad productiva o bien ha mejorado en su valor y rentabilidad (gracias a la mejora de la competitividad en varias áreas de la producción), o bien se encuentran al borde del mercado, a los cuales hay que reconvertirlos en empresas viables y sostenibles.
- aquellas situaciones excepcionales de familias donde el impacto económico debe resolverse con soluciones que atiendan la problemática social.

- aquellos que obtuvieron créditos gracias a favores políticos, así como los especuladores que –pudiendo– optaron por no pagar, a los cuales hay que ejecutar por los medios más rápidos e idóneos.

### Fortalecimiento del Sistema Financiero

Este Anteproyecto de Ley se sustenta en el interés general: se trata de articular una alternativa que, además del interés específico de salvaguarda y fortalecimiento del Banco de la República Oriental del Uruguay, integre en forma compatible el interés del país en lo que refiere a la preservación de los sectores productivos, sobre todo aquellos con más impacto en el empleo y la generación de riqueza, que están comprendidos en la misión institucional del banco. Con referencia a los Fondos de Recuperación del Patrimonio Bancario (FRPB) -que están en proceso de tercerización por parte del BCU en el marco de la Ley 17.613-, si bien no está concluida la adjudicación, el pliego prevé comisiones que están fuera de mercado y son rayanas en lo inmoral. Se suma a ello que las empresas precalificadas son mayoritariamente extranjeras, por lo tanto el incentivo central de las mismas será el cobro de las comisiones, sin asumir ningún compromiso con la sociedad uruguaya que sopesa las pérdidas sociales, ni la incidencia en la capacidad de producción de riqueza nacional, que derivarían de una feroz carrera en prosecución de obtener cualquier acuerdo que justifique el derecho al cobro de la abultada comisión pactada.

Es imprescindible que la gestión de las carteras de los bancos oficiales se procese ligada al tratamiento que se dé a los activos incluidos en los FRPB, en función de las siguientes consideraciones:

- en primer lugar debido al importante “cruzamiento” de personas y empresas deudoras entre estas instituciones, lo que significaría un tratamiento diferencial para con el deudor según sea el banco acreedor;

- en segundo lugar porque se debe salvaguardar la mayor transparencia, idoneidad profesional y control democrático sobre los más de 2 mil millones de dólares de activos; y
- un tercer aspecto a tener en cuenta es que este tema trasciende una consideración exclusivamente técnica, dado que el impacto social es enorme. Sólo en los FRPB se involucra a más de 61 mil deudores, de los cuales más de 41 mil corresponden a préstamos a familias (inmobiliario y consumo).

Es necesario abordar en forma urgente otros aspectos fundamentales para la reactivación del crédito y la confianza en el sistema financiero, que brevemente nos atrevemos a enunciar:

- reglamentar y poner en funcionamiento el seguro a los depósitos bancarios, en el marco de la Superintendencia de Protección al Ahorro Bancario creada en la Ley 17.613; y
- la definición de una propuesta-marco para el otorgamiento de créditos por parte de las instituciones financieras, en concordancia con la definición de los sectores prioritarios para la economía, tomando en cuenta la incidencia de moneda y plazos, así como los ciclos de los distintos sectores, que actúe en forma anticíclica.

Por lo tanto, a la vez de abordar la coyuntura y trascenderla se trata de establecer una Ley que deje planteado un camino institucional de dilucidación del endeudamiento, que contemple tanto el interés del país, de los ahorristas y de los deudores en cuanto al tratamiento justo e igualitario, y que sienta las bases de una nueva cultura en cuanto al riesgo moral de cada uno de los actores.

Crear una única entidad de dominio público en la que estén representados todos los sectores involucrados, lo que permitiría concentrar y coordinar las acciones con los siguientes objetivos:

- 1) Apuntalar a los sectores de relevancia productiva y económica nacional, ya que no se puede seguir perdiendo puestos de trabajo ni disgregando a las familias en base a justificaciones económicas.
- 2) Atender la necesidad de realizar la reestructuración de los deudores de acuerdo a las condiciones sociales y económicas de la producción.
- 3) Propender a la mayor recuperación de los montos de los activos, en función del nivel de actividad económica del deudor en el marco de la reactivación.
- 4) Permitir la recuperación de depósitos de los ahorristas reprogramados y los de los bancos en liquidación.
- 5) Salvaguardar y fortalecer al BROU para que vuelva a constituirse en el banco de fomento de la actividad económica de la nación.

**Se trata de alcanzar el fortalecimiento patrimonial del Sector Financiero y obtener una gestión más profesional y alejada de las presiones políticas, mediante una propuesta sustentable dentro de las normas existentes para el Sistema Financiero por parte del Banco Central del Uruguay. Los criterios generales para el tratamiento por parte de la nueva institución serán:**

- a) Administración profesional y con independencia técnica.

- b) Maximización de los resultados en el proceso de recuperación, dado que en general se cumple que el valor de las garantías supera el valor contable registrado que se pasa al Patrimonio de afectación.
- c) Selectividad a la hora de tratar a los clientes, distinguiendo:
  - c.1. aquellos que hay que ejecutar por los medios más idóneos,
  - c.2. aquellos que pueden reconvertirse debido a su realidad productiva y a los cuales se los puede mantener en actividad pasando a mejorar su categorización,
  - c.3. aquellos que analizado su patrimonio y actividad con todo el sistema financiero pueden ser inducidos a mejorar su nivel de cumplimiento con el Sistema Financiero
- d) Los criterios señalados servirán de sustento para el objetivo de recomponer la relación del cliente con el Sistema Financiero.

## 2) Instrumento

**Un Fondo de Administración de Activos Financieros,  
persona jurídica de derecho público no estatal  
con la finalidad de administrar fideicomisos financieros**

### Fideicomitentes

Serán las Instituciones Financieras oficiales que constituyan patrimonios de afectación independiente, tanto el Banco de la República Oriental del Uruguay como el Banco Central del Uruguay, en su carácter de administrador de los Fondos de Recuperación del Patrimonio Bancario. Se exceptúa al Banco Hipotecario

del Uruguay que tiene, conforme a la ley, facultades propias para constituir Fideicomisos y que, por el carácter social de la vivienda, requiere soluciones distintas a las típicas soluciones financieras del resto de la actividad bancaria.-

### Fiduciario

El fiduciario actuará conforme a lo dispuesto en el capítulo II de la Ley N° 17.703 de 27 de octubre de 2003 y el Decreto Reglamentario 516/003, mediante la constitución en forma unilateral de fideicomisos financieros, constituyendo patrimonios de afectación independientes con las carteras asignadas y dentro de la competencia propia que le asigna el presente proyecto. Es importante y corresponde destacar la constitución de contabilidades y administraciones separadas de los diferentes fideicomisos. Para la designación del Gerente General del órgano fiduciario deberán requerirse condiciones de alta especialización en la materia y condiciones especiales que le permitan obtener el total respaldo. La selección del mismo deberá ser clara y transparente, mediante un llamado que contemple además de los requisitos técnicos, la solvencia moral y ética del aspirante. El mismo contará con todas las atribuciones en cuanto a funcionarios, contratación de servicios y otros, etc.

### Beneficiarios

**El fideicomiso financiero exige la emisión de certificados de participación, cuyos beneficiarios serán el propio fideicomitente en el caso del B.R.O.U., y los cuotapartistas de los fondos de recuperación en el caso de los bancos liquidados por el Banco Central.**

### Objeto del Fideicomiso

Estará determinado por el contrato que, además, especificará el tratamiento a otorgar a los deudores según sus posibilidades de recuperación y reconversión, de acuerdo a instrucciones claras y precisas que encomendará el fideicomitente.

Para buscar la excelencia en el servicio se procurará atender especialmente los siguientes aspectos:

- Profesionalización de la gestión fiduciaria.
- Régimen de incentivos financiado por los resultados que se obtengan en la propia recuperación.
- Controles de Auditoria (interna y externa) que aseguren el fiel cumplimiento de los fines propuestos.

Asociación de Colonos del Uruguay (ACU)

Asociación de Cultivadores de Arroz (ACA)

Asociación Nacional de Productores de Leche (ANPL)

Centro de Viticultores del Uruguay (CVU)

Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR)

Confederación Granjera de Uruguay (CGU)

Cooperativas Agrarias Federadas (CAF)

Federación Rural del Uruguay (FRU)

Intergremial de Productores de Leche (IPL)

Asociación de Bancarios del Uruguay (AEBU) – Filial del PIT-CNT

Asociación Nacional de Medianas y Pequeñas Empresas (ANMYPE)

Federación Nacional de Cooperativas de Producción