



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Montevideo, 05 SEP 2022

**Sra. Presidente de la Asamblea General
Beatriz Argimón**

2022/05/001/61/42

El Poder Ejecutivo tiene el honor de dirigirse a ese alto Cuerpo a fin de remitir, para su consideración, un Proyecto de Ley en relación a la regulación de activos virtuales.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.- Los activos virtuales

El Banco Central del Uruguay ha elaborado una definición de activo virtual, señalando que el término refiere a una representación digital de valor o derechos contractuales que puede ser almacenada, transferida y negociada electrónicamente mediante tecnologías de registro distribuido (DLT) o tecnologías similares.

Por tratarse de una representación digital de valor o de derechos contractuales, es posible considerar los activos virtuales como bienes muebles incorporeales. Cabe recordar que los bienes incorporeales carecen de una existencia material y tienen una existencia ideal, no perceptible a través de nuestros sentidos sino comprensible a través de nuestro entendimiento y razonamiento.

Es decir que el activo virtual es una representación de una cosa (un valor, dinero electrónico, un bien, etc.), cuya naturaleza debe ser tenida en cuenta al momento de analizar el marco jurídico aplicable a cada activo virtual. Además, si la actividad desarrollada con esos instrumentos implica el ejercicio de intermediación financiera o actividad financiera, se encontrará sujeta a la regulación y control del Banco Central de Uruguay.

Agrega la definición que esta representación digital puede ser almacenada, transferida y negociada electrónicamente, mediante tecnologías de registro distribuido (DLT). La abreviación DLT viene de la expresión en inglés "Distributed Ledger Technology", que significa Tecnología de Libro Mayor Distribuido.

BCU/A-MP

Si bien el funcionamiento de la mayoría de los activos virtuales se basa en la utilización de cadenas de bloques (comúnmente referidas como blockchains),

es importante reconocer que éstas son consideradas una especie posible dentro del género “tecnologías de registro distribuido”.

En el plano tecnológico, un activo virtual se ve reflejado a través de un dato almacenado en un registro distribuido, el cual se encuentra protegido por la implementación de criptografía. Estas anotaciones o datos reciben el nombre de “tokens criptográficos”.

Un token es un tipo de bien digital registrable, por lo que es creado, transmitido o almacenado en forma digital e intangible por medios electrónicos en la DLT.

Se plasma en una anotación contable en un registro distribuido, cuya vida jurídica se vincula a una estructura de redes descentralizadas.

Continuando con el análisis de la definición, el término “tecnologías similares” busca dotarla de mayor adaptabilidad a los desarrollos tecnológicos que puedan darse en el futuro. Se apunta a comprender aquellas tecnologías que permitan establecer registros distribuidos con un alto grado de seguridad y confiabilidad, en ausencia de una entidad central encargada de su mantenimiento y actualización.

A pesar de que, desde el punto de vista informático, la tecnología distribuida no es algo novedoso, se ha producido en estos últimos años una masificación en su uso, lo cual ha llevado a desestabilizar los paradigmas de registro de dominio, usualmente centralizados.

Si bien el término “criptoactivo” se entenderá sinónimo del término activo virtual, el término “criptomoneda” no representa un sinónimo de activo virtual, sino que refiere específicamente a los tokens criptográficos que fueron diseñados con el objetivo de cumplir con las funciones del dinero y servir de medio de pago, por ejemplo, Bitcoin.

Finalmente, quedan excluidos de la definición de activo virtual, los tokens criptográficos que no verifican la condición de ser una representación digital de valor o derechos contractuales, como por ejemplo los tokens que representan certificaciones académicas, credenciales de cualquier tipo o certificaciones de atributos de identidad, entre otras.

II.- Clasificación de activos virtuales (AV)

Los activos virtuales pueden ser clasificados de la siguiente manera:



2022/05/001/61/42

- Activos Virtuales Valores: Son aquellos AV que pueden otorgar derechos como la propiedad, el reembolso de una suma específica de dinero o derecho a una participación en beneficios económicos futuros. A modo de ejemplo, se puede mencionar un AV representativo de un título de deuda.
- Activos Virtuales de Utilidad: Son aquellos AV que se pueden canjear para acceder a un producto o servicio específico que normalmente se proporciona mediante tecnologías de registro descentralizado (DLT) o similares. Un ejemplo de estos AV son aquellos representativos de un derecho a voto, como en los fan tokens.
- Activos Virtuales Estables: Se trata de activos virtuales diseñados para minimizar la volatilidad en su valor. Los AV estables tienen por objetivo mantener la estabilidad en su precio, medido en función de una moneda fiduciaria. En esta categoría de AV, el tenedor obtiene derechos sobre los activos de reserva que respaldan su emisión (en caso de existir), mientras que el emisor se compromete a hacer efectiva su reconversión a solicitud del usuario. Dentro de esta categoría se identificaron los activos virtuales estables respaldados por activos y los activos virtuales estables algorítmicos.
- Activos Virtuales de Intercambio: Estos AV no proporcionan los tipos de derechos o acceso que proporcionan los activos de virtuales valores, de utilidad o estables, pero se utilizan como medio de intercambio o para inversión. Ejemplos: Bitcoin, Ether, Ripple, etc.

Como se advierte, no todas las categorías de activos virtuales pueden categorizarse como instrumentos o activos financieros, dependiendo del tipo de actividad realizada, así como de la regulación específica del valor o derecho contractual representado digitalmente.

En otro orden, cabe señalar que la incorporación de un instrumento en cualquiera de estas categorías seguirá el principio de sustancia por sobre la forma. Es decir que, sin perjuicio de la denominación o categorización efectuada por los sujetos, corresponderá analizar las características que efectivamente reúnan los instrumentos y la actividad que con ellos se desarrolla, para definir el marco jurídico aplicable.

Ahora bien, algunos de los activos virtuales de las categorías antes detalladas, se encuentran alcanzados por leyes vigentes en nuestro ordenamiento jurídico.

A) ACTIVOS VIRTUALES VALORES

La Ley de Mercado de Valores, Ley N° 18.627, de 2 de diciembre de 2009, regula las instituciones y agentes financieros que negocian los distintos tipos de activos (acciones, fondos, obligaciones, etc.) a través de los instrumentos creados específicamente para ello.

Los valores representados en forma electrónica, digital o virtual ya han sido reconocidos en nuestro país y se encuentran en el comercio de los hombres, con un sistema de gestión centralizada.

Ahora bien, ha surgido una nueva forma de registro de los derechos incorporales o desmaterializados, el registro descentralizado. Por lo tanto, se debe determinar si la regulación de los valores escriturales de la Ley de Mercado de Valores resulta aplicable a los activos virtuales valores, registrados de forma descentralizada.

La Ley define los valores como "(...) los bienes o derechos transferibles, incorporados o no a un documento, que cumplan con los requisitos que establezcan las normas vigentes. Se incluyen en este concepto las acciones, obligaciones negociables, mercado de futuros, opciones, cuotas de fondos de inversión, títulos valores y, en general, todo derecho de crédito o inversión" (artículo 13).

De la lectura de la definición de valor consagrada en la Ley no se advierten elementos que impidan que éstos sean emitidos mediante el uso de la tecnología de registro distribuido.

Luego la Ley identifica dos categorías de valores: los valores físicos (artículos 57 y 58) y los valores escriturales (artículos 14 a 56). Define los valores escriturales como "aquéllos que sean emitidos en serie y representados exclusivamente mediante anotaciones en cuenta que cumplan con los requisitos establecidos en esta ley y en la reglamentación que determine el Poder Ejecutivo. Las anotaciones en cuenta se efectuarán por la entidad registrante en un Registro de Valores Escriturales que puede ser llevado por medios electrónicos u otros, en las condiciones que establezca la reglamentación" (artículo 14).

Como se advierte, para que los activos virtuales valores (emitidos mediante el uso de la tecnología de registro distribuido) puedan quedar comprendidos en la definición de valor escriturales, debe crearse una nueva especie porque en tales valores no existe una entidad registrante.

Por ello, el texto que se propone modifica dicho artículo 14 agregando esta nueva especie (activo virtual valor) dentro del género "valores escriturales" y a los que se aplicarán las normas de éstos en lo que sean compatibles con el carácter de registro distribuido y no centralizado en una entidad.

B) ACTIVOS VIRTUALES ESTABLES



2022/05/001/61/42

Los activos virtuales estables son aquéllos diseñados para minimizar la volatilidad en su valor. Tienen por objetivo mantener la estabilidad en su precio, medido en función de una moneda fiduciaria. En esta categoría de activo virtual, el tenedor obtiene derechos sobre los activos de reserva que respaldan su emisión (en caso de existir), mientras que el emisor se compromete a hacer efectiva su reconversión a solicitud del usuario.

Se identifican dos categorías de activos virtuales estables:

- Activo virtual estable respaldado por activos: la emisión se respalda por un activo o canasta de activos. El tenedor del AV tiene derechos de reclamo directos sobre los activos de respaldo, donde se distinguen:

- Emisión de dinero por una Autoridad Monetaria bajo la forma de Activo Virtual, lo que comúnmente se refiere como CBDC (Central Bank Digital Currency).
- Emisión respaldada 100% por una única moneda fiduciaria, mediante depósitos en instituciones financieras locales, verificando la definición de dinero electrónico.
- Emisión respaldada por una canasta de monedas (USD, EUR, etc.) manteniendo en todo momento una colateralización igual o superior al 100%.
- Emisión respaldada por una canasta de activos (oro, canasta de monedas fiduciarias).

- Activo virtual estable algorítmico: su diseño incluye un algoritmo que controla la expansión y contracción de la oferta para acomodarla a la demanda. No hay activos que respalden la emisión ni se configuran derechos derivados de la tenencia del AV.

Por lo que se debe determinar si este tipo de activo virtual está comprendido dentro de las disposiciones relativas al dinero electrónico de la Ley de Inclusión Financiera N° 19.210, de 29 de abril de 2014.

En ese sentido, el artículo 2° de la Ley dispone que “se entenderá por dinero electrónico los instrumentos representativos de un valor monetario exigible a su emisor, tales como tarjetas prepagas, billeteras electrónicas u otros instrumentos análogos, de acuerdo a lo que establezca la reglamentación, con las siguientes características:

A) El valor monetario es almacenado en medios electrónicos, tales como un chip en una tarjeta, un teléfono móvil, un disco duro de una computadora o un servidor.

- B) Es aceptado como medio de pago por entidades o personas distintas del emisor y tiene efecto cancelatorio.
- C) Es emitido por un valor igual a los fondos recibidos por el emisor contra su entrega.
- D) Es convertible a efectivo a solicitud del titular, según el importe monetario del instrumento de dinero electrónico emitido no utilizado.
- E) No genera intereses.

Se trata entonces de instrumentos representativos de un valor monetario, de los cuales la norma realiza una enumeración no taxativa. En efecto, refiere a las tarjetas prepagas, billeteras electrónicas “u otros instrumentos análogos de acuerdo a lo que establezca la reglamentación”, siempre que reúnan características que establece la Ley a continuación.

En cuanto a las características del dinero electrónico, el valor monetario debe ser almacenado en medios electrónicos, tales como un chip en una tarjeta, un teléfono móvil, un disco duro de una computadora o un servidor. El legislador optó nuevamente por realizar una enunciación no taxativa, en este caso, de los medios electrónicos que almacenan el valor monetario.

Agrega luego que debe ser aceptado como medio de pago por entidades o personas distintas del emisor y tiene efecto cancelatorio (literal B), debe ser emitido por un valor igual a los fondos recibidos por el emisor contra su entrega (literal C) y debe ser convertible a efectivo a solicitud del titular, según el importe monetario del instrumento de dinero electrónico emitido no utilizado (literal D), además de no generar intereses (literal E).

Por lo tanto, los activos virtuales estables respaldados 100% por una única moneda fiduciaria, mediante depósitos en instituciones financieras locales, que cumplan con los requisitos establecidos en la Ley N° 19.210, de 29 de abril de 2014, cumplirían las condiciones legales del dinero electrónico. En efecto, la redacción de la norma es lo suficientemente amplia como para reconocer la tecnología de registro distribuida en el dinero electrónico, por lo tanto, no se advierte la necesidad de introducir modificaciones legislativas en esta materia.

Quedarían fuera de esta consideración aquellos activos virtuales estables cuyo respaldo no fuera una moneda fiduciaria determinada.

En otro orden, corresponde precisar que la emisión de dinero por una Autoridad Monetaria bajo la forma de Activo Virtual, lo que comúnmente se refiere como CBDC (Central Bank Digital Currency) es una de las atribuciones conferidas por el legislador al Banco Central del Uruguay, (artículo 7° literal A) de la Ley N° 16.696, de 30 de marzo de 1995, el cual no distingue entre billetes



2022/05/001/61/42

físicos y billetes digitales) y se encuentra por fuera de la presente propuesta legislativa en tanto se entiende ya está contemplado en el derecho vigente.

C) ACTIVOS VIRTUALES DE INTERCAMBIO

Estos activos pueden ser utilizados – tal como se ha expresado – como instrumentos de intercambio o adquisición de bienes o servicios. Aquí ingresan instrumentos como el Bitcoin.

Más allá de que puedan no considerarse – en principio – activos virtuales financieros, la Ley N° 18.573, de 13 de setiembre de 2009, permite al Banco Central: “Reglamentar y vigilar el funcionamiento de las entidades que participan u operan en el Sistema Nacional de Pagos y de aquellas entidades que -sin integrar ese Sistema- pueden generarle riesgos o introducirle ineficiencias, a juicio del Banco Central del Uruguay”.

Por lo cual si estos activos se vuelven relevantes como instrumentos de pago de bienes o servicios, el Banco Central del Uruguay puede – dentro del marco normativo actual - reglamentar y vigilar a las entidades que realicen actividades vinculadas a esos activos.

Más allá de ello, y aun cuando no se les considere “activos financieros” quedando por fuera del sistema financiero nacional, es necesario someterlos a regulación y control en lo que refiere a la prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, en tanto se verifica un riesgo importante de utilización de estos activos a esas finalidades espúreas, conforme lo han relevado los organismos internacionales especializados en la materia.

III.- Derecho comparado

Dado el crecimiento exponencial de la operativa con activos virtuales, los reguladores a nivel internacional han estudiado el fenómeno y – en su caso - definido una estrategia de regulación.

Así, algunos países han adoptado una actitud de expectativa esperando la evolución de la materia, otros han prohibido la circulación de activos virtuales en sus territorios, otros han regulado la protección al consumidor y el control del lavado de activos y financiamiento del terrorismo, mientras que otros han adaptado sus sistemas jurídicos de forma de incorporar los activos virtuales.

Por ejemplo, la Unión Europea ha estado trabajando en reglamentos que promueven la prevención de blanqueo de capitales. Por su parte el regulador financiero del Reino Unido, publicó una advertencia sobre la inversión en activos virtuales; siendo requerido que todas las empresas de criptoactivos del Reino Unido estén registradas para abordar la prevención del lavado de dinero.

En otro orden, la Asamblea Federal Suiza aprobó la Ley Federal de adaptación a la tecnología para registros electrónicos distribuidos que modificó el Código de Obligaciones, la Ley sobre ejecución de deudas y quiebras, la Legislación Derecho Internacional Privado, la Ley de Servicios Financieros, la Ley de Banca nacional, la Ley Bancaria; la Ley de Instituciones Financieras, la Ley contra el Blanqueo, la legislación de mercados de valores y la Ley de Infraestructuras del Mercado Financiero. Entre las modificaciones incluidas en el Código de Obligaciones, se legitima la categoría de los derechos-valor registrados. Como se advierte, la estrategia suiza consistió en reconocer la tecnología de registro distribuido dentro de su orden jurídico.

Por otro lado, más de 25 estados de los Estados Unidos han aprobado marcos normativos que delimitan los alcances de la tecnología Blockchain y la regulación de los contratos inteligentes dentro de su jurisdicción, pero no se ha aprobado aún una regulación a nivel federal. Para determinar si un activo virtual debe ser considerado valor (security), la Securities and Exchange Commission (SEC) focaliza en si estos se adquieren para obtener un beneficio de la actividad de un tercero (básicamente la empresa emisora) o si dichos activos virtuales darán derecho a adquirir un bien o servicio, y no la obtención de una ganancia patrimonial. Es decir, no serán valores si se adquieren para recibir el bien o servicio, sí en cambio si ello se hace como inversión financiera (para revender el token más adelante a un precio más alto en un mercado secundario).

En Latinoamérica encontramos distintas realidades. En México se sancionó en el año 2018 (registrando la última modificación en el 2021) la Ley Fintech que bajo la denominación "Instituciones de Tecnología Financieras" regula, entre otras actividades, las operaciones con activos virtuales. Sin perjuicio de ello, el Banco de México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) emitieron un comunicado conjunto donde señalan que los activos virtuales no constituyen una moneda de curso legal en el país ni tampoco son divisas bajo el marco legal vigente. Advierten sobre los riesgos inherentes a la utilización de los denominados "activos virtuales" como medio de cambio, como depósito de valor o como otra forma de inversión y prohibieron a las instituciones financieras del país realizar y ofrecer al público operaciones con activos virtuales.

En cambio, El Salvador se convirtió en el primer país en reconocer al Bitcoin como una divisa de circulación legal, otorgándole el mismo estándar que el Colón, la moneda local. Corresponde precisar que la medida se limita a esa criptomoneda.



2022/05/001/61/42

Por último, algunos países como Argelia, Bolivia, China, Marruecos, Egipto y Nepal prohibieron todo tipo de transacciones con criptomonedas.

IV.- Alcance del Proyecto de Ley. Proveedores y emisiones de activos virtuales financieros.

Tomando en consideración los distintos enfoques del Derecho Comparado así como la realidad nacional, este proyecto pretende realizar las modificaciones mínimas indispensables para dar el marco legal a los efectos de que el Banco Central del Uruguay desarrolle – en el marco de su discrecionalidad técnica – la regulación adecuada a cada tipo de instrumento.

El artículo 37 de la Ley N° 16.696, de 30 de marzo de 1995, con la redacción que le diera la Ley N° 18.401, de 24 de octubre de 2008 y la Ley N° 18.643, de 9 de febrero de 2010, consagra la potestad del Banco Central del Uruguay de regular y fiscalizar las entidades que integran el sistema financiero, cualquiera sea su naturaleza jurídica y dispongan o no de personería jurídica, a través de la Superintendencia de Servicios Financieros.

Las entidades integrantes del sistema financiero se encuentran enumeradas y en algunos casos caracterizadas en el inciso segundo de dicho artículo. Como se advierte de la lectura de la norma, la técnica legislativa utilizada en el literal A) es diferente a la utilizada en los literales B) a G).

En efecto, dentro del literal A) se incluyen “Las empresas que integran el sistema de intermediación financiera” (con la actividad de intermediación como determinante). Cabe recordar que para el Decreto Ley N° 15.322, de 17 de setiembre de 1982, la intermediación financiera es la actividad que consiste en satisfacer la demanda de recursos financieros – títulos valores, dinero o metales preciosos – haciendo llegar a los demandantes recursos económicamente ajenos al intermediario, ofrecidos por terceros. Entonces, es posible concluir que la operativa con activos virtuales mediante la entrega de recursos financieros con recursos económicamente ajenos, implica la realización de intermediación financiera.

Ahora bien, si se satisface la demanda de recursos financieros con recursos económicamente propios (o eventualmente de ciertos terceros específicamente enumerados en la Ley), no se actúa como “intermediario financiero”. Se realiza una operación financiera, por lo que se desempeña actividad financiera, pero no la propia o distintiva del intermediario financiero. Lo mismo si se prestan determinados servicios que tienen como objeto instrumentos financieros, sin asumir el riesgo propio de la operación (intermediación en valores por cuenta ajena, administración de fondos por cuenta de terceros). Por lo tanto, en función del tipo de actividad financiera

desempeñada, las entidades se subsumirán, ya sea en alguno de los tipos de entidad detallados en los literales B) a G) del artículo 37, o en el previsto en el inciso 4 numeral I) del mismo artículo.

En efecto, los literales B) a G) del artículo 37 de la Ley N° 16.696, enumeran:

B) Entidades que presten servicios financieros de cambio, transferencias domésticas y al exterior, servicios de pago y cobranzas, servicios de cofres, créditos y otras de similar naturaleza, exceptuando a las reservadas a las instituciones de intermediación financiera. Estas entidades sólo podrán financiarse con recursos propios o con créditos conferidos por los sujetos enumerados en la Ley;

C) Las casas de cambio, que podrán realizar actividades de cambio y conexas, transferencias domésticas, venta de cheques de viajero y servicios de cobranza y pagos.

D) Las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional y los fondos que administran.

E) Las empresas de seguros y reaseguros y las mutuas de seguros.

F) Las bolsas de valores, los intermediarios de valores y las entidades de custodia o de compensación y de liquidación de valores.

G) Las administradoras de Fondos de Inversión, los fiduciarios profesionales, los fondos de Inversión y los fideicomisos financieros de oferta pública.

Por su parte, el inciso 4 numeral I) del artículo 37 refiere a las entidades no incluidas en la enunciación precedente, que realicen colocaciones e inversiones financieras con recursos propios o con créditos conferidos por los terceros que la norma establece.

Por todo lo que viene de decirse, la operativa desarrollada con activos virtuales que sean definidas como "instrumentos financieros" puede ser realizada por las entidades identificadas en el inciso 2 y el inciso 4 numeral I) del artículo 37 de la Ley N° 16.696, quedando en todos los casos sujetas a la regulación y control del Banco Central del Uruguay, así como estando limitada cada categoría de institución por la actividad que define su objeto.

Además de las entidades señaladas precedentemente, en la operativa con activos virtuales, es posible identificar la participación de otros sujetos, como los desarrolladores y emisores de activos virtuales, los procesadores de transacciones (mineros), los proveedores de servicios de monedero y custodia de activos virtuales, los usuarios, las plataformas de negociación e intercambio o exchanges de activos virtuales, los intermediarios y los asesores.



2022/05/001/61/42

El Proveedor de Servicios de Activos Virtuales (PSAV), es la entidad que provee en forma habitual y profesional uno o más servicios de activos virtuales a terceros. El término Servicios de Activos Virtuales refiere a los servicios o actividades en relación a cualquier activo virtual, ya sea intercambio de activos virtuales por dinero fiduciario, intercambio de activos virtuales por otros activos virtuales, transferencia de activos virtuales, custodia y administración de activos virtuales o los medios para acceder al control de éstos por cuenta de terceros (custodia, administración, billeteras o monederos custodios, servicios de gestión de AV de acuerdo a instrucciones del usuario), participación y prestación de servicios financieros relacionados con la oferta y/o venta de un activo virtual por parte de un emisor.

Corresponde precisar que la mera creación de un software para emitir un AV no convierte al programador en un PSAV, a menos que dicha persona también realice las funciones comprendidas en la definición en el marco de un modelo de negocios para o en nombre de otra persona.

A efectos de incluir a los PSAV dentro de los sujetos sometidos a la regulación y control del Ente, se sugiere la incorporación de un nuevo literal al inciso 2 del artículo 37 de Ley N° 16.696, el cual incluya a aquellos proveedores de servicios sobre activos virtuales entre los que se encuentren aquéllos que se definan como financieros por la regulación bancocentralista.

Asimismo, se sugiere incorporar al artículo 38 literal C) de la Ley N° 16.696, la referencia al nuevo literal mencionado precedentemente, ya que guarda relación con los cometidos y atribuciones de la Superintendencia de Servicios Financieros. En tal sentido, esos proveedores de activos virtuales definidos como financieros serían, pues, una nueva categoría de empresa que integra el sistema financiero y que queda sometido a la potestad de autorización, regulación, control y punición por parte de la Superintendencia de Servicios Financieros del Banco central del Uruguay.

Por otra parte, el Emisor de Activos Virtuales (EAV) es la persona física o jurídica que emite cualquier tipo de activo virtual incluido dentro del perímetro regulatorio o solicita la admisión de activos virtuales regulados en una plataforma de negociación de activos virtuales. En tanto esos activos virtuales puedan ser catalogados como valores, ingresan a la regulación establecida por la Ley N° 18.627, de 2 de diciembre de 2009.

En materia de mercado de valores, el inciso tercero del artículo 37 de la Ley N° 16.696, dispone que la Superintendencia de Servicios Financieros también reglamentará y controlará a los emisores de oferta pública.

Se propone modificar la redacción del inciso tercero del artículo 37, de forma de aclarar que la oferta pública es “de valores”.

Cabe precisar que dentro de la emisión de valores, se encuentra comprendida ya sea la emisión de valores escriturales de registro centralizado y/o descentralizado, por lo que no es necesario prever una categoría específica de emisor de activos virtuales valores en tanto se establezca la categoría de activo virtual valor como una especie de valor escritural, lo que en el Proyecto se refleja a través de la propuesta de sustitución del artículo 14 de la Ley de Mercado de Valores N° 18.627.

Asimismo, se advierte la necesidad de eliminar la referencia a la Ley N° 16.749, de 30 de mayo de 1996, que fue derogada por el artículo 138 de la Ley N° 18.627.

Con las modificaciones propuestas, tanto los sujetos previamente regulados como las nuevas entidades incorporadas que operan con activos virtuales, quedarán sujetos a los poderes de supervisión y control del Banco Central del Uruguay.

En otro orden, los emisores de activos virtuales que puedan considerarse dinero electrónico se encontrarán sujetos a las disposiciones de la Ley N° 19.210, de 29 de abril de 2014.

En particular, el artículo 4° dispone que “Las instituciones emisoras de dinero electrónico deberán obtener la autorización previa del Banco Central del Uruguay (BCU) para desarrollar esa actividad y quedarán sujetas a las disposiciones de la presente ley, a su reglamentación y a las normas generales e instrucciones particulares que dicte el BCU.

Para el otorgamiento de la autorización para operar como institución emisora de dinero electrónico, el BCU tendrá en cuenta razones de legalidad, de oportunidad y de conveniencia.

Las instituciones emisoras de dinero electrónico que infrinjan las leyes y decretos que rijan su actividad o las normas generales e instrucciones particulares dictadas por el BCU, serán pasibles de las sanciones previstas en el artículo 20 del Decreto Ley N° 15.322, de 17 de setiembre de 1982, en la redacción dada por el artículo 2° de la Ley N° 16.327, de 11 de noviembre de 1992, y por el artículo 6° de la Ley N° 17.613, de 27 de diciembre de 2002”.

No se advierte la necesidad de incorporar modificaciones a la norma transcrita.



2022/05/001/61/42

En definitiva, con las modificaciones propuestas, tanto los sujetos previamente regulados como las nuevas entidades incorporadas que operan con activos virtuales, quedarán sujetos a los poderes de supervisión y control del Banco Central del Uruguay.

V.- Control del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Necesidad de regulación y control de los activos virtuales no financieros.

El carácter virtual y descentralizado de los activos virtuales permite a cualquier agente operar con un alto grado de anonimato, al margen de fronteras, marcos jurídicos e infraestructuras financieras. Esto abre la posibilidad de que los activos virtuales puedan ser utilizados como medios para el financiamiento de actividades ilícitas y como herramienta de lavado de activos, por lo que se han elaborado diversas recomendaciones internacionales y buenas prácticas para mitigar estos riesgos.

En ese sentido, el Grupo de Acción Financiera Internacional contra el Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo (GAFI) actualizó su guía para regular los activos virtuales. Los estándares del GAFI requieren que los países evalúen y mitiguen sus riesgos asociados con las actividades y proveedores financieros de activos virtuales, autorizar o registrar a los proveedores y someterlos a supervisión o seguimiento por parte de las autoridades nacionales competentes.

Todas las personas físicas o jurídicas sujetas al control del Banco Central del Uruguay están también sujetas al contralor del lavado de activos y financiamiento del terrorismo por la actividad desarrollada (artículo 12 de la Ley N° 19.574, del 20 de diciembre de 2017). Por lo tanto, las entidades que realicen operativas con activos virtuales y se encuentren incluidas en el inciso 2 del artículo 37, estarán sujetas a los contralores de lavado de activos y financiamiento del terrorismo establecidos en las leyes vigentes.

Ahora bien, el artículo 37 de la Carta Orgánica refiere a otro grupo de entidades que “también reglamentará y controlará” a través de la Superintendencia de Servicios Financieros, desarrollado en el inciso 4. La discriminación entre las entidades del inciso 2 y el inciso 4 se formula en atención a la finalidad o designio con que la Superintendencia de Servicios Financieros y el Banco Central del Uruguay deben desempeñar a su respecto las potestades que la legislación les confiere.

Respecto a las entidades del inciso 4, las finalidades a perseguir por parte del Banco Central del Uruguay y la Superintendencia de Servicios Financieros aparecen precisamente determinadas y serán la protección de los

consumidores y/o la prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

Dispone luego la norma en el inciso 5 que, respecto de los numerales I) y II) del inciso 4 (entidades que realicen colocaciones e inversiones financieras con recursos propios o con créditos conferidos por determinados terceros y las que se limiten a aproximar o asesorar a las partes, en negocios de carácter financiero, sin asumir obligación o riesgo alguno), la reglamentación y fiscalización se limitará a otorgar la adecuada información a los consumidores, procurar la protección de los mismos respecto a las cláusulas abusivas y la prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

También establece que la reglamentación y fiscalización de actividades de las entidades comprendidas en los numerales III) y IV) del inciso 4 (las entidades que presten servicios de transferencias de fondos y las personas físicas o jurídicas comprendidas en el artículo 20 de la Ley N° 17.835, de 23 de setiembre de 2004 –actualmente artículo 25 de la Ley N° 19.574, de 20 de diciembre de 2017) se limitarán a la prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Por último, para el numeral V), entidades que presten servicios auxiliares, adopta un criterio diferente, según la finalidad con que deban ejercer los poderes sobre las entidades supervisadas.

Se entiende que los proveedores de servicios de activos virtuales que desarrollen actividades con activos que no se consideren financieros, por ejemplo los activos virtuales de intercambio, deben ser incluidos en la segunda categoría de reglamentación y fiscalización del inciso 5, confiriéndole al Banco Central del Uruguay potestades de regulación y fiscalización a los solos efectos del lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

Por lo expuesto, se sugiere modificar la redacción del artículo 37, inciso 4, numeral III), agregándole la frase “presten servicios de compraventa de activos virtuales comprendidos en la definición que al efecto adopte el Banco Central del Uruguay”.

De esta forma, con las modificaciones propuestas, todas las entidades que operen con activos virtuales en el Uruguay quedarán sujetas al control de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo, integren o no el sistema financiero nacional.



Ministerio
**de Economía
y Finanzas**

2022/05/001/61/42

VI.- Propuesta

Como técnica legislativa, se ha optado por sustituir los artículos en su totalidad para evitar referencias a incisos, numerales y literales, incorporando los agregados que constituyen el objeto de la presente iniciativa legislativa.

Saluda a la Sra. Presidente con la mayor consideración.

LUIS LACALLE POU
Presidente de la República

THE FACULTY OF
EDUCATION



PROYECTO DE LEY

2022/05/001/61/42

ARTÍCULO 1º.- Sustitúyese el texto del artículo 37 de la Ley N° 16.696, de 30 de marzo de 1995, con las modificaciones incorporadas por la Ley N° 18.401, de 24 de octubre de 2008 y la Ley N° 18.643, de 9 de febrero de 2010, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 37.- (Entidades supervisadas).- El Banco ejercerá la regulación y fiscalización de las entidades que integran el sistema financiero, cualquiera sea su naturaleza jurídica y dispongan o no de personería jurídica, a través de la Superintendencia de Servicios Financieros.

A estos efectos se definen como entidades integrantes del sistema financiero las siguientes:

A) Las instituciones que integran el sistema de intermediación financiera.

B) Entidades que presten servicios financieros de cambio, transferencias domésticas y al exterior, servicios de pago y cobranzas, servicios de cofres, créditos y otras de similar naturaleza, exceptuando a las reservadas a las instituciones de intermediación financiera. Estas entidades sólo podrán financiarse con recursos propios o con créditos conferidos por:

a) Personas físicas que sean directores o accionistas de las mismas, según la definición que al efecto establezca la Superintendencia de Servicios Financieros.

b) Instituciones de intermediación financiera nacionales o extranjeras.

c) Organismos internacionales de crédito o de fomento del desarrollo.

d) Fondos previsionales del exterior o fondos de inversión sujetos a una autoridad reguladora, en los cuales el o los créditos conferidos a cada entidad a la que refiere este literal no representen más de un porcentaje de las inversiones del fondo a ser determinado por la reglamentación de la Superintendencia de Servicios Financieros.

e) Toda otra persona jurídica de giro financiero, fideicomiso financiero o patrimonio de afectación de análoga naturaleza, que - reuniendo los requisitos establecidos en el literal d) precedente sea autorizado por la

Superintendencia de Servicios Financieros a tal efecto, la que tendrá un plazo de 60 (sesenta) días para expedirse al respecto. En caso que transcurra el plazo sin que se emita la autorización expresa, se considerará fictamente autorizada la operación. El plazo precedente se suspenderá si la Superintendencia de Servicios Financieros requiriera información adicional, reanudándose su cómputo cuando se hubiera presentado la misma.

Las entidades comprendidas en este literal que desarrollen actividad de crédito están habilitadas a actuar como contraparte en las operaciones definidas por el literal F) del artículo 123 de la Ley N° 16.713, de 3 de setiembre de 1995.

C) Las casas de cambio, que podrán realizar actividades de cambio y conexas, transferencias domésticas, venta de cheques de viajero y servicios de cobranza y pagos.

D) Las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional y los fondos que administran.

E) Las empresas de seguros y reaseguros y las mutuas de seguros.

F) Las bolsas de valores, los intermediarios de valores y las entidades de custodia o de compensación y de liquidación de valores.

G) Las administradoras de Fondos de Inversión, los fiduciarios profesionales, los Fondos de Inversión y los fideicomisos financieros de oferta pública.

H) Los proveedores de servicios sobre activos virtuales entre los que se encuentren aquellos que se definan como financieros por la regulación bancocentralista.

La Superintendencia de Servicios Financieros también reglamentará y controlará a los emisores de valores de oferta pública, de acuerdo con la legislación que regula el mercado de valores.

La Superintendencia de Servicios Financieros también reglamentará y controlará la actividad de aquellas entidades no incluidas en la enunciación precedente que:

I) Realicen colocaciones e inversiones financieras con recursos propios o con créditos conferidos por los siguientes terceros:



2022/05/001/61/42

a) Personas físicas que sean directores o accionistas de las mismas, según la definición que al efecto establezca la Superintendencia de Servicios Financieros.

b) Instituciones de intermediación financiera nacionales o extranjeras.

c) Organismos internacionales de crédito o de fomento del desarrollo.

d) Fondos previsionales del exterior o fondos de inversión sujetos a una autoridad reguladora, en los cuales el o los créditos conferidos a cada entidad a la que refiere este literal, no representen más de un porcentaje de las inversiones del fondo a ser determinado por la reglamentación de la Superintendencia de Servicios Financieros.

e) Toda otra persona jurídica de giro financiero, fideicomiso financiero o patrimonio de afectación de análoga naturaleza, que - reuniendo los requisitos establecidos en el literal d) precedente- sea autorizado por la Superintendencia de Servicios Financieros a tal efecto, la que tendrá un plazo de 60 (sesenta) días para expedirse al respecto. En caso que transcurra el plazo sin que se emita la autorización expresa, se considerará fictamente autorizada la operación. El plazo precedente se suspenderá si la Superintendencia de Servicios Financieros requiriera información adicional, reanudándose su cómputo cuando se hubiera presentado la misma.

Las entidades comprendidas en este numeral están habilitadas a actuar como contraparte en las operaciones definidas por el literal F) del artículo 123 de la Ley N° 16.713, de 3 de setiembre de 1995.

II) Se limiten a aproximar o asesorar a las partes en negocios de carácter financiero sin asumir obligación o riesgo alguno.

III) Realicen servicios de transferencias de fondos o –sin desarrollar ninguna de las actividades previstas en los literales A) a H) del presente artículo- presten servicios de compraventa de activos virtuales comprendidos en la definición que al efecto adopte el Banco Central del Uruguay.

IV) Personas físicas o jurídicas comprendidas en el artículo 20 de la Ley N° 17.835, de 23 de setiembre de 2004.

V) Presten servicios auxiliares para el sistema financiero, tales como las auditorías externas, calificadoras de riesgo y procesadoras de datos.

La reglamentación y fiscalización de las entidades comprendidas en los numerales I) y II) del inciso precedente se limitarán a otorgar la adecuada información a los consumidores, procurar la protección de los mismos respecto a las prácticas abusivas y la prevención en el lavado de activos y financiamiento del terrorismo. La reglamentación y fiscalización de actividades de las entidades comprendidas en los numerales III) y IV) del inciso precedente se limitarán a la prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo. La reglamentación y fiscalización de las entidades comprendidas en el numeral V) del inciso precedente se harán en tanto las mismas realicen trabajos para entidades supervisadas.

Las disposiciones del presente artículo se establecen sin perjuicio de lo dispuesto para las cooperativas de ahorro y crédito de capitalización, en el numeral 3) del artículo 165 de la Ley N° 18.407, de 24 de octubre de 2008. Las ampliaciones a las fuentes de financiamiento que la Auditoría Interna de la Nación pudiese disponer al amparo de dicha norma, requerirán opinión previa y favorable del Banco Central del Uruguay.

La Superintendencia de Servicios Financieros determinará la inclusión en el régimen de regulación y control previsto en el numeral I) del inciso cuarto del presente artículo, de las cooperativas de consumo, asociaciones civiles y otras personas jurídicas con giro no financiero, que emitan en forma habitual y profesional órdenes de compra, cuando la importancia relativa de tal actividad dentro del conjunto de actividades que conforman el giro de la empresa o institución de que se trate así lo justifique, a juicio de dicha Superintendencia.

Declárase que lo dispuesto en el inciso anterior respecto de las cooperativas de consumo definidas en la Ley N° 18.407, de 24 de octubre de 2008, no modifica su régimen actual de aportación a los organismos de seguridad social que correspondan”.

ARTÍCULO 2º.- Sustitúyese el texto del artículo 38 de la Ley N° 16.696, de 30 de marzo de 1995, con las modificaciones incorporadas por la Ley N° 18.401, de 24 de octubre de 2008, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 38.- (Cometidos y atribuciones de la Superintendencia).- La Superintendencia de Servicios Financieros tendrá, respecto de las entidades supervisadas, todas las atribuciones que la legislación vigente y la presente Ley le atribuyen según su actividad.

En especial, corresponderá a la Superintendencia de Servicios Financieros:



2022/05/001/61/42

A) Dictar normas generales de prudencia, así como instrucciones particulares, tendientes a promover la estabilidad, solvencia, transparencia y el funcionamiento ordenado y competitivo de las entidades supervisadas y de los mercados en que actúan, así como para la protección de los consumidores de servicios financieros y la prevención y control del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

B) Habilitar la instalación de entidades supervisadas a que refieren los literales A), D) y E) del inciso primero del artículo anterior, una vez autorizadas por el Poder Ejecutivo.

C) Otorgar la autorización para funcionar de las entidades supervisadas a que refieren los literales B), C), F) y H) del inciso primero del artículo anterior, de acuerdo con razones de legalidad, de oportunidad y de conveniencia, revocarla en caso de infracciones graves, y reglamentar su funcionamiento.

D) Autorizar la apertura de dependencias de entidades supervisadas ya instaladas.

E) Emitir opinión o decidir según corresponda sobre los proyectos de fusiones, absorciones y toda otra transformación de entidades supervisadas, debiendo contar para ello con la opinión al respecto de la Corporación de Protección del Ahorro Bancario, con respecto a aquellas entidades que realizan aportes al fondo administrado por ésta.

F) Autorizar la emisión y transferencia de acciones de las entidades supervisadas organizadas como sociedades anónimas, debiendo contar para ello con la opinión al respecto de la Corporación de Protección del Ahorro Bancario, con respecto a aquellas entidades que realizan aportes al fondo administrado por ésta.

G) Aprobar los planes de recomposición patrimonial o adecuación que presenten las entidades supervisadas, debiendo contar para ello con la opinión al respecto de la Corporación de Protección del Ahorro Bancario, con respecto a aquellas entidades que realizan aportes al fondo administrado por ésta.

H) Requerir a las entidades supervisadas que le brinden información con la periodicidad y bajo la forma que juzgue necesaria, así como la exhibición de registros y documentos.

I) Establecer el régimen informativo contable al que deberán ceñirse las entidades supervisadas.

J) Reglamentar la publicación periódica de los estados contables y otras informaciones de las entidades supervisadas.

K) Evaluar periódicamente la situación económico-financiera de las entidades supervisadas, el permanente cumplimiento de las normas vigentes y la calidad de la gestión de dichas entidades.

L) Aplicar sanciones de observaciones, apercibimientos y multas de hasta el 10% (diez por ciento) de la responsabilidad patrimonial básica de los bancos, a las entidades enumeradas en el artículo anterior que infrinjan las leyes y decretos que rijan su actividad o las normas generales o instrucciones particulares dictadas a su respecto.

M) Proponer al Directorio la aplicación de sanciones pecuniarias más graves o de otras medidas, tales como la intervención, la suspensión de actividades o la revocación de la autorización o de la habilitación para funcionar a las entidades enumeradas en el artículo anterior que infrinjan las leyes y decretos que rijan su actividad o las normas generales o instrucciones particulares dictadas a su respecto, pudiendo también recomendar al Directorio que gestione ante el Poder Ejecutivo la revocación de la autorización para funcionar cuando corresponda.

N) Disponer la instrucción de sumarios al personal superior de cualesquiera de las entidades supervisadas y proponer al Directorio la adopción de las sanciones que puedan corresponder en caso de infracciones, con las facultades previstas en el artículo 23 del Decreto- Ley N° 15.322, de 17 de setiembre de 1982 y sus modificativos.

O) Otorgar la no objeción para la designación del personal superior de cualesquiera de las entidades supervisadas en los casos que establezca la reglamentación que se dicte atendiendo a la jerarquía funcional de los sujetos comprendidos.

P) Requerir a las entidades supervisadas reestructuras de su organización y desplazamientos o sustituciones de su personal superior así como modificaciones a la estructura y composición del capital accionario.

Q) Ejercer el control en base consolidada de las entidades supervisadas, teniendo en cuenta su operativa en el país y en el exterior.

R) Llevar los registros que las leyes establecen y habilitar los que estime necesarios para el adecuado funcionamiento del sistema financiero, autorizando la inscripción en los mismos de quienes cumplan los requisitos correspondientes y disponiendo la cancelación de la misma cuando



2022/05/001/61/42

corresponda por la finalización de su objeto o cuando se infrinjan las leyes y decretos que rijan su actividad o las normas generales o instrucciones particulares dictadas a su respecto.

S) Acordar bases de entendimiento con la Corporación de Protección del Ahorro Bancario a fin de coordinar acciones tendientes al eficiente funcionamiento del sistema financiero y cabal cumplimiento de los fines que les son comunes.

T) Divulgar la información sobre personas, empresas e instituciones contenida en los registros que se encuentren a su cargo, lo que en ningún caso implicará dar noticia sobre fondos y valores que se encuentren depositados en el sistema financiero nacional, o custodiados en las entidades supervisadas, ni tampoco sobre las declaraciones juradas presentadas por los accionistas, los directores y el personal superior de las entidades supervisadas.

U) Suscribir acuerdos de cooperación con organismos financieros internacionales u organismos de supervisión de países extranjeros en las áreas propias de sus cometidos y atribuciones.

V) Desarrollar las funciones encomendadas legalmente al Banco con la finalidad de combatir los delitos de lavado de activos y de financiamiento del terrorismo previstos por la normativa vigente.

W) Atender los reclamos de los consumidores de las empresas supervisadas”.

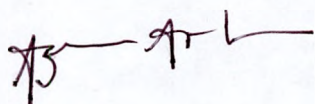
ARTÍCULO 3º.- Sustitúyese el artículo 14 de la Ley N° 18.627, de 2 de diciembre de 2009, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 14 (Valores escriturales).- Se entenderá por valores escriturales aquellos que sean emitidos en serie y representados exclusivamente mediante anotaciones en cuenta que cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley y en la reglamentación que determine el Poder Ejecutivo.

Dichos valores podrán ser:

a. (Valores escriturales de registro centralizado).- Las anotaciones en cuenta se efectuarán por la entidad registrante en un Registro de Valores Escriturales que podrá ser llevado por medios electrónicos u otros, en las condiciones que establezca la reglamentación.

b. (Valores escriturales de registro descentralizado).- Se entenderá por valores escriturales de registro descentralizado aquéllos representados mediante anotaciones en cuenta, que sean emitidos, almacenados, transferidos y negociados electrónicamente mediante tecnologías de registro distribuido, que cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley en lo pertinente, y en la regulación que determine el Banco Central del Uruguay”.

Handwritten signature or initials in black ink, consisting of a stylized 'A' followed by a horizontal line and another stylized character.