

LEY CONTRA LA USURA

COMISIÓN FINANCIERA - MAYO 2010

- Expediente No. 1861-11-2008-1, contiene Moción de Diputados del FMLN, en el sentido se apruebe la Ley Contra la Usura, este expediente ingresó al Pleno legislativo el 19 de noviembre de 2008.
- Expediente No. 1861-11-2008-2, contiene la Moción de Diputados del FMLN en el sentido se apruebe la Ley Contra la Usura, este expediente ingresó al Pleno Legislativo el 22 de septiembre de 2010.
- Ambos expedientes contienen proyectos de Ley Contra la Usura, siendo el segundo expediente (1861-11-2008-2), una actualización del primer expediente por lo que la Comisión Financiera de la Legislatura recién pasada acordó tomar como proyecto base el segundo expediente.

Mencionan los mocionantes que de acuerdo a los artículos 101 y 102 de la Constitución de la República, el orden económico debe responder esencialmente a principios de justicia social, que tiendan a asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna del ser humano; que la Convención Americana sobre Derechos Humanos-Pacto de San José de Costa Rica, recoge en su Art. 21 el derecho a la propiedad privada y deja sentado que tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre deben ser prohibidas por la Ley.

Manifiestan que en nuestro País, existen personas que aprovechándose de la necesidad o inexperiencia de otras, prestan dinero haciéndoles prometer, para sí o para otros, intereses garantías u otras ventajas pecuniarias evidentemente desproporcionadas con la prestación ofrecida, que finalmente trae consecuencias gravísimas de tipo financieras, económicas y patrimoniales que dañan el derecho a la propiedad. Y por ello es que proponen que sea aprobada la Ley Contra la Usura, la cual vendrá a regular las operaciones de crédito que se realizan a través del sistema formal e informal

- La Usura se define como el interés excesivo, que se cobra o paga por un préstamo en comparación al determinado por el mercado de oferta y demanda de dinero o al fijado por ley.
- Esto significa que la determinación de la usura puede provenir de dos situaciones: a) del mercado de oferta y demanda cuando su normal funcionamiento signifique que el valor de los bienes recibidos es justificado al contravalor de los bienes entregados; y b) fijado por ley, la prohibición de la usura a su permisividad no se produjo de la noche a la mañana, sino que llego paulatinamente, al tiempo que se transforma la visión del mundo y la existencia.
- Fijar un límite para el cobro máximo de intereses a cobrar por servicios financieros y crediticios, ha sido implementado en varios países de América Latina y EEUU (se anexa un análisis de Derecho Comparado sobre la Usura de América Latina y EEUU).

Como primer paso en el estudio y análisis del expediente se traza un plan de trabajo para abordar el proyecto de Ley Contra la Usura. En primer lugar se solicita por escrito opinión a las siguientes instituciones: Banco Central de Reserva, Defensoría del Consumidor, Superintendencia del Sistema Financiero, Cámara de Comercio e Industria de El Salvador, CREDICOMER, Asociación de Organizaciones de Microfinanzas, Apoyo Integral, ABANSA, FEDECACES, FEDECREDITO y ASIFBAN.

- En segundo lugar se otorga audiencia al grupo de Instituciones privadas para que presenten un proyecto el cual trabajaron en conjunto en base a la experiencia que ellos tienen en la atención a los distintos sectores de la economía del País; haciendo una propuesta en la cual sugieren que el Decreto se haga bajo una segmentación por tipos de productos y montos otorgados, así como el mecanismo para calcular la Tasa máxima.

Posición de la Superintendencia del Sistema Financiero

La "Ley Contra la Usura" es de gran relevancia e importancia para el país y para los consumidores, siendo acertado que exista un marco regulatorio para evitar este tipo de prácticas, ya que, como es del conocimiento de la sociedad en general, se han dado casos de abusos al efectuarse diversas operaciones de tipo financiero y/o mercantil, especialmente al otorgar créditos, al prestar dinero o al financiar cualquier destino, por parte de personas naturales como jurídicas, especialmente en los sectores de la economía del país que no se encuentran regulados, mencionando por ejemplo las prácticas agiotistas.

Posición de la Superintendencia del Sistema Financiero

- El establecer una inadecuada tasa de usura podría así limitar el otorgamiento de créditos de montos pequeños y/o de alto riesgo, convirtiéndose en un privilegio de las personas de mayores ingresos y/o de bajo riesgo.
- También es de visualizar que, al limitar el otorgamiento de préstamos a clientes de alto riesgo, los ingresos que los prestamistas dejen de percibir intenten compensarlos cobrándoselos a los clientes de bajo riesgo.
- O bien las entidades podrían subir arbitrariamente las tasas a los créditos personales para provocar que la tasa promedio ponderada aumente de modo que la tasa de usura aumente también.

Posición de la Superintendencia del Sistema Financiero

- Por otra parte, existe la posibilidad que, al no otorgar créditos de mayor riesgo en las entidades fiscalizadas, los usuarios de éstos recurren al mercado informal (créditos usureros), donde se dan los mayores abusos para la población, siendo que para estos sectores informales no existe por hoy un organismo supervisor.
- Cabe mencionar que toda la legislación debe incentivar el otorgamiento de créditos a precios razonables, para dinamizar la economía del País, generar empleo y llevar beneficios a toda la población.

Posición de la Defensoría del Consumidor

- En la propuesta presentada por la Asamblea es necesario redefinir sobre qué tipo de préstamos personales se estará calculando la tasa de interés promedio ponderada, en su defecto esta Defensoría propone que se calcule sobre la base de la tasa de interés promedio ponderada de los depósitos a plazo fijo a 6 meses aumentada en 45 puntos. Esto disminuye la posibilidad de que los sujetos incrementen las tasas de interés activas en cascada.

Posición de la Defensoría del Consumidor

- Se considera importante aclarar que se denominara indebido “el cobro de intereses por arriba de la tasa que se considera como permitida no así todos los intereses cobrados”.
- El mecanismo para establecer que se ha incurrido en usura debería ser más expedito, es decir, tramitarlo en sede administrativa y no solo en sede judicial. Se podría facultar a la DC para esos propósitos y a su Tribunal para que sancione y ordene la devolución que corresponda, aún en casos individuales.

Posición de la Defensoría del Consumidor

- En correspondencia a lo anterior, se recomienda incorporar quien será el ente que sancionara y quien el que ordenara el reintegro o en su defecto aclarar que la Superintendencia del Sistema Financiero actuará sancionando y ordenando devolución en el caso que la infracción fuese cometida por sus entes fiscalizados y la DC el resto de instituciones que no están reguladas por la Superintendencia del Sistema Financiero. Lo anterior sobre la base de las competencias de cada institución.

Posición del Banco Central de Reserva

- Parámetros técnicos para la determinación de una tasa de usura.
- La estimación de la tasa de usura, puede considerarse como una función de la capacidad de pago del deudor, lo cual estaría sujeto a los aspectos siguientes desde el punto de vista de las sanas prácticas crediticias, como :
 - Plazo del financiamiento
 - Monto a financiar
 - Cuota Mensual

Posición del Banco Central de Reserva

- Con los criterios anteriores la tasa máxima se ubica alrededor del 48%.
- Al relacionar la tasa del 48% con las tasas de interés activas del mercado para préstamos mayores de un año (que ronda 9.2% promedio en el último trimestres 2011) equivale a 5.16 veces la tasa de interés activa a más de un año plazo, lo cual implica que se puede tener un parámetro equivalente por el lado de las tasas de interés.

Posición del Banco Central de Reserva

- El ingreso o capacidad de pago de las personas tiende a aumentar con el tiempo principalmente por dos razones:
 - Por efecto de la indexación de la inflación (se asume que los efectos inflacionarios en el ingreso deberían ser compensados).
 - Por efecto del crecimiento de la economía, que propicia una mejora en los ingresos de las familias.
- Considerando estos elementos la tasa de usura podría definirse alrededor del 54.5% (48% + tasa de inflación esperada, 4.0% + crecimiento esperado de la economía 2.5%)
- Se han realizado estimaciones del impacto de tener tasas de interés por arriba del 50%, encontrándose que a la fecha, ese techo daría cobertura a más del 99% de las operaciones vigentes.

Posición de la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador

En nuestra posición, es importante la defensa del interés de los consumidores mediante la regulación de los sectores informales que en la actualidad no están siendo supervisados por ninguna entidad gubernamental y que están trasladando costos excesivos que afectan a la economía del población, asimismo, nos preocupa los parámetros presentados para determinar la usura, ya que limitaría el acceso al crédito a personas o empresas que actualmente poseen un alto nivel de riesgo y por ende no pueden obtener préstamos en entidades del sistema financiero tradicional.

Posición de Instituciones Financieras Privadas

(CREDICOMER, ASOMI, Apoyo Integral, ABANSA, FEDECACES, FEDECREDITO y ASIFBAN)

- La libre determinación de las tasas de interés en el mercado financiero provee un ambiente adecuado para maximizar el acceso al crédito de la población, incluyendo a los sectores más vulnerables y de menos ingreso.
- La entrada en vigencia de esta ley puede generar un incremento en la actividad de prestamistas que nunca podrán ser regulados, y que valiéndose del impacto que la Ley contra la Usura le genere a nuestras instituciones, afecten a los sectores populares elevando las tasas de interés.
- Muchas instituciones pueden dejar de atender sectores de subsistencia, dado que el costo de las tecnologías para atender estos sectores, lo haría imposible de asumir y los excluiría de los servicios financieros, todo lo contrario de lo que se quiere lograr. Otras instituciones pueden dejar de atender a segmentos específicos eliminando la oferta de ciertos productos.

Posición de Instituciones Financieras Privadas

(CREDICOMER, ASOMI, Apoyo Integral, ABANSA, FEDECACES, FEDECREDITO y ASIFBAN)

- La fijación de límites de tasa de interés no constituye el mecanismo más efectivo de protección a los consumidores; y de hecho, puede tener efectos contraproducentes en el acceso al crédito y el bienestar de la población, especialmente aquellos grupos de menores ingresos.
- La forma más efectiva de disminuir tasas de interés es fomentar la competencia que obliga a las instituciones a buscar permanentemente mejoras en eficiencia.

Posición de Instituciones Financieras Privadas

(CREDICOMER, ASOMI, Apoyo Integral, ABANSA, FEDECACES, FEDECREDITO y ASIFBAN)

- Un esquema óptimo de protección al consumidor puede enfocarse en mejorar las regulaciones que existen actualmente y en lograr una mayor transparencia en el sistema financiero.
- Una Ley contra la usura, aún cuando se conciba con el objeto de ayudar al bien común, puede obstaculizar la bancarización, fomentar e incrementar los niveles de usura.
- Si a pesar de todo, la Asamblea Legislativa decidiera emitir una regulación que fije los límites de tasa de interés, el análisis debe hacerse con criterio técnico, reconociendo las diferencias existentes en los mercados financieros, que hace que las tasas de interés varíen sustancialmente por tipo de producto y monto de crédito

- En tercer lugar se acordó que los grupos parlamentarios enviaran propuestas por escrito sobre el proyecto de Ley, por lo que se creó una matriz comparativa con esas propuestas.
- Se recibió a la Doctora Estela Cañas, Directora del Programa de micro enfoque de la Universidad José Simeón Cañas –UCA-, quien hizo una presentación sobre los índices de morosidad por municipio.

Posición de la Dra. Estela Cañas

“Entonces si se aplica una Ley en este caso donde hay el costo promedio ponderado de 15 puntos y más del sector financiero, y el sector financiero va a reportar una tasa promedio ponderada posiblemente del 8% mas 15 puntos el máximo es 23%, significa que todas las organizaciones incluyendo ONG's porque esto es parejo, todas las organizaciones que tengan menor del 23% en eso incluido comisiones, todo ese tema de gastos de administración etc. Sean menor del 23% solo les va a quedar dos opciones una suman de nicho ósea aumentan los montos crediticios y pasan de nivel de subsistencia a pequeña empresa ósea que en vez de dar créditos de 100 dólares estarían dando créditos de 5 mil dólares, que es otro nivel o cierran su negocio, entonces la gran pregunta que hago aquí en todo este esquema es que parece que las tasas de interés estuvieran orientados como que si quisieran regalar, regular el consumo, entonces la pregunta es que se quiere propiciar con esta Ley, la actividad productiva o el tema del consumo, porque en la actividad productiva el riesgo de estos negocios de subsistencia es alto, caro al sector financiero porque no tiene garantías, no tienen como demostrar ese tipo de cosas”

- Posteriormente a la Superintendencia del Sistema Financiero, se le ha solicitado información sobre Tasas Nominales, Tasa Nominal promedio ponderada, Tasa Nominal promedio simple, Tasa efectiva, Tasa efectiva promedio ponderada y Tasa Efectiva promedio simple; así mismo se solicitó información relacionada con las tasas de interés efectiva y nominal detallada por segmentos y por grupos de instituciones Bancos, Banco Cooperativos, SAC y otras instituciones no fiscalizadas.

- Finalmente al Banco Central de Reserva y a la Superintendencia del Sistema financiero, la Comisión Financiera, les requirió una propuesta concreta para establecer un procedimiento y/o una Tasa de Usura.
- En el lapso de tiempo de los sucesos anteriores, la Comisión inicio el estudio del Articulado del proyecto de Ley, llegando hasta el Artículo 4, el cual trata sobre la segmentación por productos y montos y finalmente se le incorpora a este artículo una redacción sobre el establecimiento de las tasas máximas, quedando aún pendiente de aprobar dicho artículo.

EXPEDIENTE 1860-11-2008-1

- Moción de Diputados del FMLN, en el sentido se reforme el Código Penal, incorporando el Art. 240-B, que penalice la Usura.
- Sobre este expediente, la Comisión acordó dejarlo pendiente de estudio hasta tener una "Ley Contra la Usura".

