

Mauricio Funes
Presidente de la República

San Salvador, 7 de enero de 2012

SEÑORES SECRETARIOS:

El día 14 de diciembre del año recién pasado, recibí de parte de esa Honorable Asamblea Legislativa, para su correspondiente sanción, el Decreto Legislativo N° 221, aprobado el día 6 de diciembre de 2012, que contiene la **LEY CONTRA LA USURA**.

Al respecto y haciendo uso de la facultad que me otorga la Constitución de la República en su artículo 137, inciso tercero, por el digno medio de ustedes, devuelvo a esa Honorable Asamblea Legislativa, el citado Decreto Legislativo N° 221, con **OBSERVACIONES**, en virtud de las razones que expongo a continuación:

A. SOBRE LA AFECTACIÓN A LOS CONSUMIDORES DEL MERCADO DE CRÉDITO

Todo establecimiento de precios máximos en cualquier mercado genera incentivos en los agentes económicos que actúan en éste; así, cualquier precio máximo situado por debajo del precio de equilibrio determinado por las fuerzas del mercado, generará la escases del bien al que se le ha impuesto dicho límite. El agente económico ya no producirá ni venderá la misma cantidad del bien a ese precio y disminuirá su oferta-hasta que sea sostenible comercializar el bien.



Mauricio Funes
Presidente de la República

Al establecer precios máximos en el sector relevante usualmente se afecta el mercado, principalmente porque no siempre se dispone de la información necesaria del mismo para establecer cuál es verdaderamente el precio que es considerado como “usura”, distorsionando la tasa de interés de los préstamos en general y por tanto distorsionando al mercado en general. Tasa de usura, o interés oneroso, se vuelve algo relativo a cada sector económico: para personas con ingreso medio a alto y con un excelente historial crediticio, cierta tasa puede resultar excesiva; y para aquellas de bajo ingreso y con poca participación en el mercado formal de crédito, la misma tasa podría ser considerada dentro de los límites de lo normal. No es fácil, por tanto, determinar qué es propiamente la usura.

La tasa de interés, siendo el precio del dinero en el mercado financiero no escapa a esta lógica. La imposición de un techo a dicho precio no genera necesariamente y para todos los perfiles de clientes y segmentos una disminución de la tasa impuesta. El incentivo generado no puede llevar a que todos los perfiles de clientes o los potenciales gocen indefectiblemente de tasas más bajas.

Lo que sí podría suceder es que, como en el caso de cualquier precio al que se le impone un límite, los créditos ofrecidos bajo ciertas tasas que se encuentran prohibidas legalmente, dejarán de ser ofertados; lo anterior, aunado a que los créditos ofrecidos a tasas comparativamente altas corresponden normalmente a los sectores más vulnerables de la población, debido a sus bajos ingresos y al alto riesgo de impago, generaría una exclusión de los sectores a los que se pretende proteger con la normativa; sin mencionar que dicha exclusión podría llevar a estas personas, ante su necesidad, a contratar créditos en el sector informal que, aunque regulado por la Ley Contra la Usura, al no estar regulado por la Superintendencia del Sistema Financiero y tener prácticas de difícil detección, podría otorgarles préstamos a tasas más altas que las que le hubiera otorgado una institución del sector formal bajo condiciones de mercado.



Mauricio Funes
Presidente de la República

Según estimaciones realizadas por el ente supervisor del sistema financiero, la aplicación de la Ley Contra la Usura afectaría entre el 18% y el 40% de la cartera de créditos de 6 instituciones reguladas y supervisadas, dentro de las cuales se encuentra una estatal. Asimismo, las operaciones de entidades no reguladas tendrían efectos adversos en sus operaciones, dado que de las 52 entidades que reportan a la Central de Riesgos, 27 ven afectada su cartera entre el 10% y el 52% de su cartera de créditos. Este efecto trae consigo una pérdida considerable en las instituciones financieras y un efecto de exclusión, como ya se indicó, respecto de ciertos segmentos.

Según datos, a octubre de 2012, recopilados por la Superintendencia del Sistema Financiero, las siguientes operaciones crediticias tienen alta probabilidad de estar arriba de las tasas máximas de usura:

Segmento de crédito según Ley	Número de créditos	Porcentaje respecto a su rubro	Equivalente en US\$ Millones	Porcentaje respecto al saldo (US\$) de cartera en su rubro
Microcréditos	16285	8.50%	24.4	9.03%
Adquisición de vivienda	10105	5.69%	95.6	3.01%
Reparación de vivienda	2067	10.21%	4.9	4.94%
Consumo	143397	17.50%	97.2	3.83%
Tarjetas de Crédito	1373	0.24%	1.1	0.16%
Empresa	1549	9.70%	12.60	9.40%
Total	174776		235.8	



Mauricio Funes
Presidente de la República

En el mismo sentido, se considera que no existe una justificación sólida para hacer una distinción entre aquellos créditos otorgados por medio de tarjetas de crédito y aquellos que no. En estricto sentido, parecería que financieramente no hay motivo para ser más restrictivo con el primeramente mencionado que con el segundo, cuando la estructura de costos y perfiles de riesgo a enfrentar son bastante similares. De hecho, los créditos otorgados por medio de tarjeta, en muchos casos poseen menos garantías que otros otorgados bajo otra modalidad, tales como los créditos con garantía real o los que se garantizan con una orden irrevocable de descuento; no obstante, el multiplicador asignado para el caso de tarjetas de crédito resulta inferior a los otros señalados.

Por todo lo antes manifestado, se considera que los multiplicadores de 1.5 y 1.6 deben unificarse en uno superior a ambos.

Se recomienda la siguiente redacción en el inciso primero del artículo 7 de la Ley y la eliminación del inciso segundo de la misma:

"Art. 7.- La tasa máxima legal permitida será la equivalente a 1.8 veces la tasa efectiva promedio simple establecida por el BCR de acuerdo al Art. 6 de esta Ley. Se establecerá una tasa máxima para cada tipo de crédito y monto a que se refiere el artículo 5 de esta Ley."

B. SOBRE LA ESTABILIDAD NECESARIA EN LAS OPERACIONES FINANCIERAS

Como cualquier entidad que busca la creación de valor económico en la comercialización de los bienes o servicios que provee, las instituciones que ofrecen créditos necesitan contar con algún tipo de certeza respecto de sus ingresos futuros, pues es con base en las expectativas de éstos, que las referidas empresas adecúan su actuación dentro del mercado. Si bien es cierto, que las



Mauricio Funes
Presidente de la República

tasas de interés pueden tener algún nivel de fluctuación propio del riesgo del mercado donde interactúan las instituciones de este sector; dichas modificaciones, salvo casos excepcionales, se mueven dentro de un rango que reviste cierta determinación.

Para el caso de la ley presentada al suscrito, los artículos 8 y 9 establecen la forma en que las tasas máximas legales entrarán en vigencia, quedando reglamentado que durante los primeros diez días de cada semestre, el BCR dará a conocer dichas tasas, por tipos de crédito y monto contratado, de acuerdo a la segmentación del artículo 5; luego, las tasas entrarán en vigencia, una vez publicadas, el primer día hábil del siguiente mes.

En el estado actual de la ley, lo anterior significaría que la institución sujeta de la regulación de la ley deberá ajustar cada semestre cualquier cambio en la tasa máxima por segmento establecida por el BCR, pues el artículo 11 del Decreto Legislativo no se limita a las tasas contratadas, sino también a las cobradas; colocando a las entidades reguladas por esta ley, en una situación de incertidumbre en el muy corto plazo, al no permitírseles tener una expectativa claramente definida de su ingreso proveniente del cobro de intereses, bajo condiciones normales de mercado.

Por lo anterior, el suscrito recomienda la siguiente redacción del artículo 11 y adicionando el inciso final del artículo 7:

Art. 11

"Si el acreedor contratara tasas de interés efectivas superiores a la tasa máxima vigente, de acuerdo al artículo 7, los deudores podrán solicitarle al acreedor, judicial o extrajudicialmente, la revisión de la deuda a efectos de que la misma sea recalculada y reestructurada, imputando a la



Mauricio Funes
Presidente de la República

cancelación del capital, los intereses cobrados al deudor en exceso a la tasa máxima desde la entrada en vigencia de la tasa máxima correspondiente.

Lo anterior, sin perjuicio que a la entrada en vigencia de las primeras tasas máximas establecidas por el BCR, todos los créditos vigentes a ese momento deberán ajustarse a dichas tasas, cuando fuere necesario. En estos casos, se aplicará lo dispuesto en el inciso anterior, respecto de las tasas ajustadas de acuerdo a la nueva normativa.”

Inciso final del Art. 7:

“La tasa de interés efectiva no podrá ser superior a la tasa máxima legal establecida por el Banco Central de Reserva de El Salvador para cada tipo de crédito mencionado en el artículo 5 de esta Ley, en el momento de contratación del crédito, ni tampoco cuando los acreedores modifiquen la tasa de interés de dicho crédito. Cualquier tasa superior, de acuerdo a lo expresado, será considerada interés usurero y los infractores estarán sujetos a las sanciones legales correspondientes y a lo dispuesto en el artículo 11.”.

C. SOBRE LA FLEXIBILIDAD REQUERIDA EN LA NORMATIVA

En el mismo sentido expresado en párrafos anteriores, el suscrito considera que la aplicación de la ley debe revestir de cierta flexibilidad, a fin que cualquier consecuencia negativa que produzca la regulación pueda ser superada. De este modo, el rol que desempeña el BCR en la aplicación de la Ley es fundamental, por lo que el suscrito considera que se le debe otorgar la facultad de intervenir en casos excepcionales, adaptando la aplicación de las tasas a los obligados por la ley, para evitar la reducción en los financiamientos de los sectores productivos de bajos ingresos del país.



Mauricio Funes
Presidente de la República

El BCR debe de tener un rol protagónico al dirigir los efectos de la Ley, evaluando el estado del mercado en ciertos casos y estableciendo los parámetros necesarios para alcanzar niveles reales y óptimos en la asignación de los beneficios de la Ley en referencia. Para lograr esta meta, es necesario fomentar una competencia sana, donde se vele principalmente por la no afectación de los sectores más vulnerables de la población, relacionada con los efectos distorsionadores que pueden generarse con el establecimiento de las tasas de interés máximas.

Otro aspecto importante a tomar en cuenta es que debido a la multiplicidad de los sujetos regulados por la Ley, desde bancos hasta el sector informal, la información presentada al Banco Central de Reserva de El Salvador podría no ser del todo fidedigna. Lo anterior, debido a que los actores que se encuentran fuera de la regulación del sistema financiero podrían no tener los mecanismos adecuados para sistematizar sus datos y por tanto, al ser transmitidos éstos al ente encargado de diseñar las tasas, no revestir de la congruencia necesaria para este fin; por lo que al no permitirse al BCR filtrar la información recibida, la tasa máxima podría reflejar la situación de mercado de manera distorsionada, con las consecuencias negativas consiguientes.

En virtud de lo anterior, el suscrito sugiere modificar el Decreto Legislativo No. 221, en el sentido de adicionar tres incisos al final del Art. 6 de la Ley contra la Usura, de la siguiente manera:

"En casos excepcionales y a solicitud de los sujetos de la Ley, el BCR podrá autorizar para ciertos tipos de acreedores la aplicación de las tasas de interés superiores a las establecidas previamente, permitiendo la aplicación de tasas diferenciadas por tipos de crédito, segmentos de mercado o cualquier otro criterio que resulte pertinente, con el objetivo de propiciar que los sectores de la población de bajos ingresos no queden excluidos de los esquemas de crédito. El procedimiento de



Mauricio Funes
Presidente de la República

autorización al cual se hace referencia en el presente inciso será desarrollado por las normas técnicas a ser emitidas por el Banco Central de Reserva de El Salvador.

En ningún caso podrán utilizarse tasas autorizadas de acuerdo al inciso anterior, para el cálculo de la tasa efectiva promedio de los créditos.

En todo caso, la información a ser utilizada para establecer la tasa máxima deberá ser fidedigna, de acuerdo a los criterios establecidos por el Banco Central de Reserva."

D. SOBRE LA SEGMENTACIÓN

Tal como el suscrito ha acotado en los puntos anteriores, dada la complejidad del funcionamiento del mercado de créditos regulado y no regulado, se hace necesario dotar al principal ente aplicador de la norma, de cierta flexibilidad, a fin de incluir regulaciones que afecten de la menor manera posible a los sectores que pudieran ser afectados con la nueva Ley. Desde esta perspectiva, se considera que el establecimiento rígido de los sectores y sus respectivos sub sectores podrían ir en detrimento de la necesaria maniobrabilidad requerida en este tema.

Así, estando los sub segmentos definidos por ley, el BCR se ve imposibilitado para incluir a más agentes económicos que necesiten regulación propia. Aun cuando acertadamente la Ley brinda una regla en su artículo 7, inciso 3º, que supliría algún vacío en el artículo 5 de la Ley - que la tasa efectiva de las operaciones, que no estén incluidas en el algunos de los tipos de crédito mencionados en la presente ley, no podrá ser superior a la tasa máxima más alta publicada por el BCR- no cabe duda que podrían surgir sectores para los cuales dicha tasa resulte o muy alta o muy baja, de acuerdo al mercado que atienden y a su estructura de costos. En cualquiera de ambos casos, en perjuicio de los consumidores.



Mauricio Funes
Presidente de la República

Por lo manifestado, el suscrito considera que lo más conveniente es establecer los sectores, de manera amplia, tal como ya se encuentra en el Decreto Legislativo No. 221 y otorgar al BCR la facultad de definir los sub segmentos que considere pertinentes, de acuerdo a la metodología previamente establecida.

Se recomienda la siguiente redacción:

"SEGMENTACIÓN DE CRÉDITOS

Art. 5.- Se establece la segmentación de créditos, que permitirá la diferenciación de tasa máximas de interés ofrecidas al público, debido a la existencia de distintos segmentos de mercado atendidos y sus diferentes productos, metodologías de crédito, montos otorgados, administración y cobro de los créditos, todo lo cual produce variaciones sustanciales en costos de fondeo, riesgo crediticio y en los gastos operativos del acreedor.

1) Crédito de consumo para personas naturales: es el crédito decreciente otorgado a personas naturales para financiar la adquisición de bienes de consumo o el pago de servicios.

2) Créditos otorgados a personas naturales por medio de tarjetas de crédito: es el otorgado a personas naturales para financiar la adquisición de bienes o el pago de servicios, mediante una tarjeta de crédito.

3) Créditos para adquisición y construcción de vivienda para uso del adquirente: es el otorgado a personas naturales para financiar la adquisición de terreno y construcción de viviendas. Cuando



Mauricio Funes
Presidente de la República

estos créditos se otorgan para la adquisición de la vivienda la garantía será constituida sobre el bien adquirido u otro tipo de garantía.

4) Créditos para remodelación y reparación de vivienda individual: es el otorgado a personas naturales para la ampliación, remodelación o reparación de viviendas.

5) Créditos para empresa: es todo crédito destinado a financiar a una persona natural o jurídica que opera en el mercado produciendo y/o comercializando bienes o servicios. Este segmento es aplicable para créditos decrecientes y líneas de créditos según el monto calculado.

6) Microcrédito multidespino: para los efectos de esta Ley, se considera como tal, aquel que se otorga a personas naturales o jurídicas mediante la aplicación de tecnologías apropiadas para el otorgamiento y la administración del proceso de crédito, la cual debe contener como mínimo: a) procedimientos y formularios de levantamiento de la información financiera a través de su personal, en el negocio y/o domicilio del o los solicitantes, que permite el análisis de la capacidad de pago; así como aquella información que dé indicios de la moralidad del o los solicitantes; b) Procedimientos y políticas de recaudo del préstamo en el negocio y/o domicilio del deudor; y c) Políticas crediticias que sustituyan el requerimiento de garantías reales.

El Banco Central de Reserva de El Salvador deberá establecer, cuando sea necesario y de acuerdo a los estudios que realice, los sub segmentos que considere pertinentes de cada una de las categorías antes descritas, dentro de los parámetros del presente artículo, a fin de calcular la tasa efectiva promedio para éstos."



Mauricio Funes
Presidente de la República

E. SOBRE LOS PLAZOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY

El Decreto presentado al suscrito, en su artículo 14 establece que el BCR contará con un plazo de 90 días a partir de la vigencia de la Ley para emitir las normas técnicas que faciliten su aplicación; y en el 15 se establece un período de entrada en vigencia de ocho días.

El suscrito considera que dichos plazos son muy limitados. Al examinar la amplitud y complejidad de la regulación que el Decreto presentado envuelve, es evidente la necesidad que los agentes, tanto económicos como gubernamentales implicados, gocen de un tiempo adecuado para prepararse para la nueva normativa.

Se recomienda modificar los artículos 14 y 15, de la siguiente manera:

"Art. 14.- El Banco Central, en un plazo máximo de sesenta días a partir de la vigencia de la presente Ley, deberá emitir las normas técnicas necesarias para facilitar su aplicación. Para el caso del primer establecimiento de tasas, una vez publicadas, entrarán en vigencia sesenta días luego de su publicación."

"Art. 15.- El presente Decreto entrará en vigencia treinta días después de su publicación en el Diario Oficial."

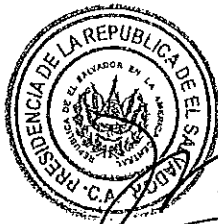
Por lo antes expuesto, hago uso de la facultad que la Constitución de la República me concede en su artículo 137, inciso tercero, **OBSERVANDO** el Decreto Legislativo N° 221, por las razones ya señaladas, dejando constancia de mis consideraciones sobre el particular a los Honorables Diputados y Diputadas en el presente escrito, por lo que me permito devolverles el cuerpo



Mauricio Funes
Presidente de la República

normativo y haciendo uso del control inter órganos que la misma Constitución me concede frente a la Asamblea Legislativa.

DIOS UNIÓN LIBERTAD



SEÑORES
SECRETARIOS DE LA HONORABLE
ASAMBLEA LEGISLATIVA,
PALACIO LEGISLATIVO
E.S.D.O