

**JUSTICIA FINANCIERA:
Línea de Base ante las Reformas Legales**

Documento de Trabajo M.E.I.L., Nro. 36¹

*HEXAGON CONSULTORES,
25 de Diciembre, 2007*

Hexagon Consultores con el auspicio de la Cooperación Suiza al Desarrollo (COSUDE) pone en su consideración el **trigésimo sexto número** del Memorando Económico de Investigación Legislativa, M.E.I.L. Este número se concentra en el análisis de las reformas legales que se introdujeron en la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero y en la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado referente a las tasas de interés y comisiones adicionales.

La **primera sección** de esta investigación presenta la base por medio de la cual se realizaron los cambios, es decir, los considerandos de la ley que sustenta las razones y visiones ideológicas sobre los fines y objetivos de la misma.

La **sección dos** presenta los cambios explícitos introducidos en las leyes mencionadas anteriormente sobre los temas relativos a tasas de interés y comisiones por servicios. En la **sección tres** se analizan los datos relativos a otorgamiento de crédito y captación de depósitos para inferir una línea de base que sea comparativa con los resultados que se obtengan después de la implementación real de la nueva ley.

Finalmente, se establecen las conclusiones y recomendaciones de la investigación para el lector pueda resolver sus inquietudes y genere interés para impulsar de manera positiva su investigación particular.

Le invitamos a compartir sus comentarios y reflexiones sobre el tema a través del foro de discusión ubicado en nuestra página web: www.hexagon.com.ec. Todos los comentarios están siendo sistematizados para futuras publicaciones.

HEXAGON CONSULTORES

¹ Equipo de Investigación: Econ. David Sánchez, Econ. Santiago Córdova, Econ. Roberto Salazar, Econ. Andrés Mideros, Ing. Wladimir Brborich y Sr. Gustavo Miranda.

1. Introducción y Antecedentes

En la Constitución Política de la República del Ecuador, vigente a la fecha de esta publicación, se dispone, en su artículo 23, que el Estado debe reconocer y garantizar a las personas, entre otros, los derechos a la libertad de contratación, la libertad de empresa, la libertad para elegir bienes y servicios, públicos y privados, la libertad de trabajo, añadiendo que “Ninguna persona podrá ser obligada a realizar un trabajo gratuito o forzoso”, complementando con el artículo 242 donde se señala que “la organización y el funcionamiento de la economía responderán a los principios de eficiencia, solidaridad, sustentabilidad y calidad, a fin de asegurar a los habitantes una existencia digna e iguales derechos y oportunidades para acceder al trabajo, a los bienes y servicios y a la propiedad de los medios de producción”².

Adicionalmente, el artículo 261 de la Constitución Política de la República atribuye al Banco Central del Ecuador la función de establecer, controlar y aplicar las políticas monetaria, financiera, crediticia y cambiaria del Estado, ratificando en su artículo 222 que las superintendencias tienen la facultad de controlar instituciones públicas y privadas, a fin de que las actividades económicas y los servicios que presten se sujeten a la ley y atiendan al interés general³.

Por otro lado, y como crítica central a la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, que permitía el cobro de comisiones adicionales a la tasa de interés por los préstamos que se conceden, lo que ha afectado a los productores y consumidores que integran el aparato productivo del país. Por esta razón, el Estado reconoce la necesidad de revisar las atribuciones que la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero otorga tanto a la Junta Bancaria como a la Superintendencia de Bancos y Seguros, a fin de que el organismo colegiado de esa entidad de control sea informado permanente y oportunamente de la situación general de los sistemas controlados, así también sobre situaciones específicas que pudieran afectar a las entidades controladas; y para que conozca y se pronuncie sobre determinadas medidas de supervisión que deban ser aplicadas⁴.

En este sentido, se hace indispensable promover la competencia en la intermediación financiera y sancionar las prácticas anticompetitivas que vayan en desmedro de los consumidores y que el público en general debe contar con la información suficiente para poder tomar decisiones en cuanto al crédito y el ahorro en forma transparente.

² Ley de Regulación del Costo Máximo Efectivo del Crédito.

³ *Ibíd.*

⁴ *Ibíd.*

2. Cambios sustanciales en la Ley

La Ley de Regulación del Costo Máximo Efectivo del Crédito plantea reformas sobre las tasas de interés que se deberán utilizar al momento del otorgamiento de créditos y las tarifas que se cobrarán por servicios activos, pasivos o de cualquier otra naturaleza que presten las instituciones financieras.

En cuanto a las reformas a la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, son dos artículos los que modificarán, principalmente, el desempeño de la banca privada tanto en la captación de depósitos como en la entrega de créditos.

A continuación del artículo 139 de la ley mencionada, se ha agregado el siguiente inciso innumerado:

“... El Estado Ecuatoriano promoverá la participación de entidades financieras internacionales de primer nivel, en iguales condiciones de la banca nacional, con el propósito de ampliar la oferta de crédito y la participación de mayores actores en el mercado financiero, para que con mayor competencia y oferta bajen las tasas de interés y costo del dinero en general, en beneficio del sector productivo ecuatoriano”.

Con esta reforma al artículo citado se incentiva al ingreso de instituciones financieras extranjeras para que activen sus operaciones dentro del Ecuador y que se enfrenten en el mercado a través de una clara competencia en precios que refleja en la tasa de interés el precio del dinero. Sin embargo, el propio Estado propone suprimir las prácticas liberales de mercado en las empresas y sectores que afecten a sus ingresos, estableciendo contradicciones en sus políticas de gobierno.

Por otro lado, en el artículo 201 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero se menciona que “las remuneraciones por servicios activos, pasivos o de cualquier otra naturaleza que presten las instituciones financieras serán libremente fijadas por las partes intervinientes”. Esta fijación de comisiones de servicios en la actualidad alcanza valores relativos de diez puntos porcentuales, en promedio, que incrementan el costo de los créditos pagados directamente por el usuario o consumidor del servicio. Sin embargo, en la reforma⁵ a la Ley se sustituye dicho artículo por el siguiente:

“Art. 201.- Las tarifas que cobren por servicios activos, pasivos o de cualquier otra naturaleza que presten las instituciones financieras, serán acordados libremente entre las partes contratantes y tendrán como máximo el promedio por servicio del sistema más dos desviaciones estándares, el que brindará un 95 por ciento de confiabilidad. La Superintendencia de Bancos y Seguros calculará y publicará semestralmente el nivel

⁵ Ley de Regulación del costo máximo efectivo del crédito.

promedio ponderado de dichas tarifas, las que serán publicadas en las páginas de internet de la Superintendencia de Bancos y Seguros y de las instituciones financieras.

Se prohíbe el cobro de tarifas que no impliquen una contraprestación de servicios. Igualmente se prohíbe el cobro simulado de tasa de interés a través del cobro de tarifas.

Las tarifas y gastos deben responder a servicios efectivamente prestados o gastos incurridos. No se podrá cobrar tarifas o gastos por servicios no aceptados o no solicitados por el cliente.

De existir gastos a pagarse a terceros, distintos de la entidad prestamista, como honorarios de peritos evaluadores, registro de la propiedad, registro mercantil, primas de seguros, deberán ser autorizados previamente por el prestatario y presentados en la respectiva liquidación.

Los servicios legales directos para el otorgamiento del crédito no deben ser cobrados. Se prohíbe a todo acreedor cobrar cualquier tipo de comisión en las operaciones de crédito. Se prohíbe a los acreedores cobrar comisión o cargo alguno por el o los pagos anticipados que hagan sus deudores, cuando la tasa de interés pactada sea reajutable.

La Superintendencia de Bancos y Seguros podrá suspender la aplicación de cualquier tarifa por servicios, cuando:

- a) Se determine que no corresponde a un servicio efectivamente prestado; y,
- b) La información sobre el costo y condiciones de la tarifa no haya sido previamente divulgada y pactada con el cliente”.

Con la sustitución del artículo 201 se propone eliminar cualquier tipo de cobro de comisión o tasa de interés que no esté relacionado con la prestación de algún servicio bancario y que sea un costo directo hacia el consumidor. Sin embargo no se establece con claridad que dichas tasas estén contempladas dentro de algún rango específico (techo y piso) ya que al referirse a un promedio ponderado semestral se pueden dar casos donde los bancos incrementen sus porcentajes de comisión durante los seis meses que comprende el promedio y tasar, en igual magnitud que en la actualidad, al usuario del servicio financiero.

Adicionalmente a lo anterior, se estipula que si la tasa de interés pactada entre la entidad financiera y el deudor es reajutable entonces no se podrán cobrar comisiones o cargos por pagos anticipados de las deudas. En este sentido, se posibilita que las instituciones de crédito fijen las tasas de interés pero carguen dichas comisiones a manera de cobros adicionales a la cancelación de los préstamos. Se esperaría que el Reglamento de la Ley esclarezca estas inquietudes.

En cuanto a las reformas realizadas a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, se establece, en el artículo 12 de la ley reformativa⁶, que a continuación del artículo 22 de ésta última Ley se deban agregar los siguientes artículos innumerados:

“Art. ...(1) Para todos los efectos, el costo del crédito estará expresado únicamente en la tasa de interés efectiva, más los correspondientes impuestos de ley, debiendo entenderse por tasa efectiva aquella que añade a la tasa nominal y la forma de pago del crédito.

El Directorio del Banco Central del Ecuador establecerá de modo generalmente obligatorio la metodología para calcular la tasa de interés efectiva por segmentos de crédito.

La resolución para que lo dispuesto en el presente artículo dicte el Directorio del Banco Central del Ecuador, será igualmente de aplicación obligatoria para todas las personas naturales y jurídicas que, en el giro de su negocio, otorguen crédito.

La tasa de interés efectiva en las ventas a plazo se calculará en base al precio de venta de contado de los bienes o servicios objeto de la venta.

El método para calcular la tasa de interés de mora será fijada por el Directorio del Banco Central del Ecuador, para lo cual se tomará en cuenta la tasa de interés efectiva pactada entre las partes.

Art. ...(2) La tasa de interés efectiva deberá hacerse constar obligatoriamente en los documentos contractuales, en los documentos de crédito, en los documentos de liquidación de las operaciones activas y pasivas y en la publicidad en que se haga referencia implícita o explícita a tasas de interés.

Cuando los créditos y demás operaciones activas se pacten a tasa de interés reajutable, junto a la tasa de interés efectiva vigente para el período inicial, se hará constar la siguiente frase: “variará con los reajustes de la tasa de interés de referencia”. No obstante esta disposición, el acreedor informará al deudor, en cada período de reajuste, la nueva tasa de interés efectiva de ese período, la que en ningún caso podrá superar la tasa de interés efectiva máxima referencial por segmento vigente a la fecha del reajuste.

Art. ...(3) Los montos otorgados y las tasas de interés efectivas que las instituciones del sistema financiero hayan pactado en sus operaciones activas y pasivas, deberán ser informadas por éstas, mensualmente al Banco Central del Ecuador y a la Superintendencia de Bancos y Seguros.

⁶ Ibid.

Sobre la base de la información mencionada en el inciso precedente, el Banco Central del Ecuador deberá publicar, en forma comparativa, por segmento de crédito y por institución financiera, los promedios ponderados de las tasas de interés efectivas a las que hayan concedido sus créditos las instituciones del sistema financiero.

También se publicará en forma comparativa la información relativa a las operaciones pasivas, por instrumento de captación, plazo e institución. Dichas publicaciones serán mensuales en dos diarios de mayor circulación nacional y en el portal de internet del Banco Central del Ecuador.

Art. ...(4) El Banco Central del Ecuador calculará y publicará mensualmente las tasas de interés activas efectivas referenciales para cada uno de los segmentos y subsegmentos de crédito: comercial, consumo, vivienda y microcrédito, en base a la información que reciba de las tasas de interés efectivas aplicadas a las operaciones de crédito concedidas por las instituciones del sistema financiero privado.

Las características de los segmentos señalados en esta Ley serán definidas por el Directorio del Banco Central del Ecuador mediante regulación.

Igualmente, el Banco Central del Ecuador publicará mensualmente las tasas de interés efectivas pasivas referenciales para las captaciones de depósitos de plazo fijo por rangos de plazo, con base en la información que reciba de las tasas de interés aplicadas por las instituciones del sistema financiero privado en sus operaciones pasivas.

Las tasas activas efectivas referenciales se calcularán obteniendo el promedio de las tasas de interés efectivas convenidas en las operaciones correspondientes realizadas en la semana precedente, promedio que será ponderado por monto.

El Directorio del Banco Central del Ecuador reglamentará la aplicación de lo dispuesto en este artículo con base en criterios técnicos, quedando facultado para determinar, entre otros aspectos, la forma de cálculo de los montos promedio ponderados, los días de inicio y de fin de la semana para el cómputo de las tasas referenciales, la forma de publicación de los resultados.

Art. ...(5) Las tasas de interés efectivas máximas a las que las instituciones del sistema financiero privado podrán otorgar créditos directos en los distintos segmentos determinados en el artículo que antecede, serán calculadas por el Banco Central del Ecuador de la siguiente manera: La tasa máxima efectiva por segmento crediticio será igual a la tasa promedio ponderada del respectivo segmento más dos desviaciones estándares que brindará un 95 por ciento de confiabilidad.

Las tasas máximas de interés de cada segmento así calculadas, serán publicadas por el Banco Central del Ecuador y tendrán vigencia durante el mes siguiente a los cuatro que sirven de base para el cálculo.



En los sobregiros ocasionales y contratados otorgados a sus clientes, las instituciones del sistema financiero privado podrán cobrar hasta la tasa máxima del segmento de consumo publicada por el Banco Central del Ecuador.

Art. ...(6) El Banco Central del Ecuador determinará y publicará la tasa de interés efectiva máxima referencial y la tasa de interés legal, las que tendrán vigencia mensual.

Al momento de la contratación, nadie puede fijar una tasa de interés efectiva que exceda la tasa de interés efectiva máxima vigente al momento de la contratación. De hacerlo, el infractor estará sujeto a lo previsto en el artículo 583 del Código Penal”.

Tabla 1

Tasas de Interés Efectivas Vigentes Enero 2008	
Básica del Banco Central	5,91%
Pasiva Referencial	5,91%
Activa Referencial	10,74%
Legal	10,74%
Máxima Convencional	11,81%
Tasa Activa Efectiva Referencial Comercial Corporativo	10,74%
Tasa Efectiva Máxima Comercial Corporativo	11,81%
Tasa Activa Efectiva Referencial Comercial PYMES	13,82%
Tasa Efectiva Máxima Comercial PYMES	15,90%
Tasa Activa Efectiva Referencial Consumo	18,43%
Tasa Efectiva Máxima Consumo	21,19%
Tasa Activa Efectiva Referencial Consumo Minorista	22,37%
Tasa Efectiva Máxima Consumo Minorista	26,85%
Tasa Activa Efectiva Referencial Vivienda	12,32%
Tasa Efectiva Máxima Vivienda	13,55%
Tasa Activa Efectiva Referencial Microcrédito Acumulación Ampliada	22,38%
Tasa Efectiva Máxima Microcrédito Acumulación Ampliada	27,98%
Tasa Activa Efectiva Referencial Microcrédito Acumulación Simple	31,19%
Tasa Efectiva Máxima Microcrédito Acumulación Simple	38,98%
Tasa Activa Efectiva Referencial Microcrédito de Subsistencia	39,98%
Tasa Efectiva Máxima Microcrédito de Subsistencia	39,98%

Fuente: Banco Central del Ecuador

Para concluir con esta sección cabe incorporar el cuadro anterior donde se indican las tasas de interés efectivas que están vigentes durante el mes de enero de 2008, publicadas por el Banco Central del Ecuador.

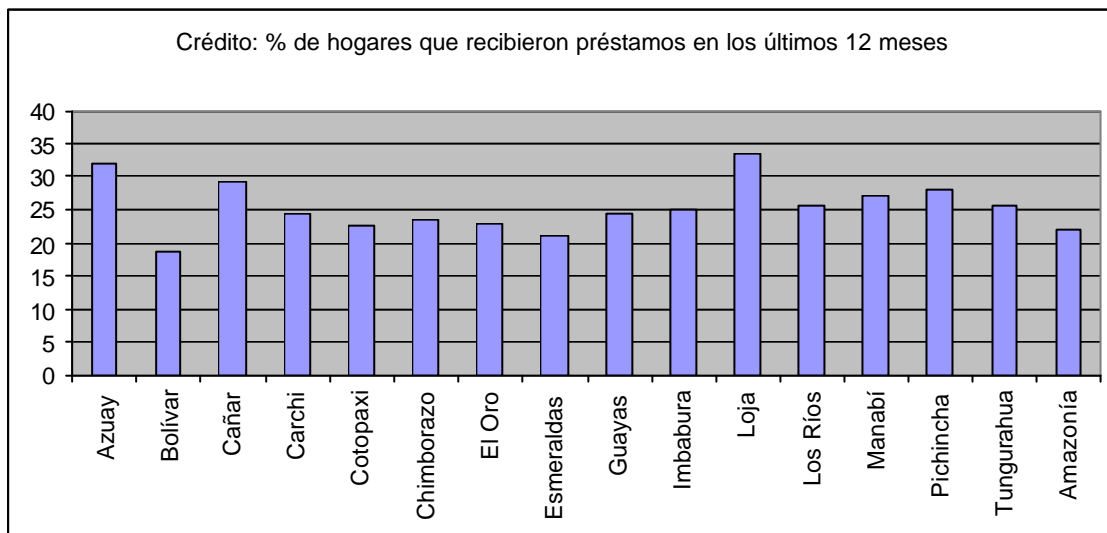
Como se puede apreciar, a través de esta reforma se busca regular la tasa de interés que las instituciones financieras cargan a los usuarios a través del cálculo de la tasa de interés efectiva por parte del Banco Central del Ecuador. Hasta el momento, y según la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, la tasa activa y la tasa pasiva se calculaban a través de un promedio ponderado de las tasas que las instituciones financieras cargaban a los deudoras y que estaban sujetas, en parte, a especulación más que a un comportamiento de mercado.

En el apartado siguiente se entregará al lector una Línea de Base sobre los datos de crédito para, tiempo después, comparar el impacto de la reforma a las leyes que se han descrito en el numeral actual.

3. Cifras a manera de una Línea de Base

La demanda crediticia, como porcentaje de hogares respecto al total ecuatoriano, alcanza apenas a 1 de cada 4 hogares del país, donde el acceso más alto es a nivel urbano, alcanzando niveles de casi el 29%. Adicionalmente, la Sierra es la región con mayor demanda de crédito (27%), superando a la Costa (25%) y a la Amazonia (22%). Dentro de una diferenciación provincial, Loja es la provincia con demanda más alta de crédito (33%) seguida de Azuay (32%) y Cañar (29%). En contra posición, las provincias con menor demanda de crédito son Bolívar (19%), Esmeraldas (21%) y Cotopaxi (23%). Los resultados se presentan a continuación.

Gráfico 1

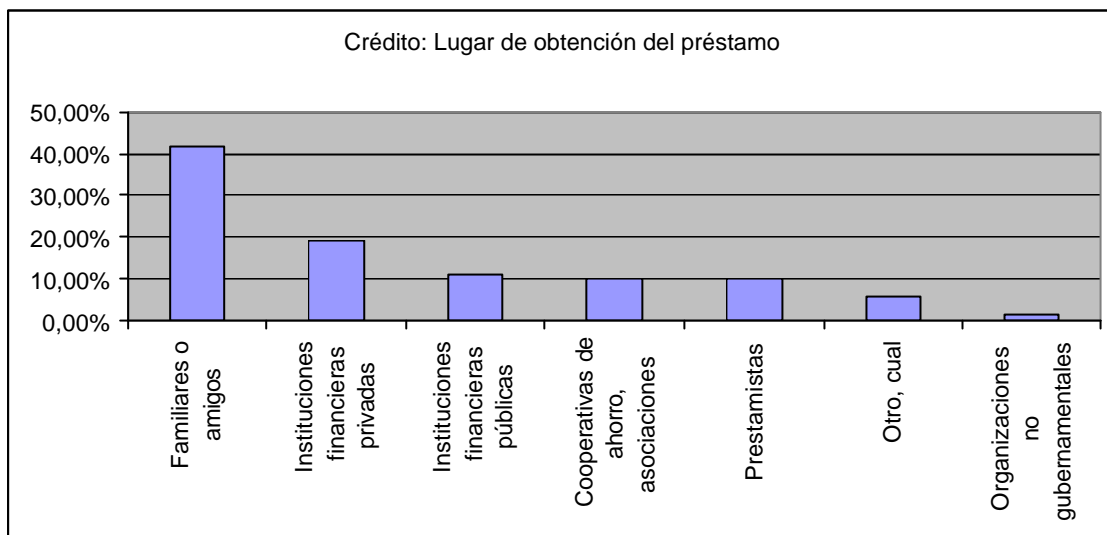


Fuente: INEC - ECV Quinta Ronda. Elaboración: Hexagon Consultores

Si se analiza la captación de crédito de los hogares por quintiles, quienes tienden a tener más acceso al crédito son aquellos que están en los tres quintiles más altos, mientras que los hogares de los quintiles 1 y 2 bordean el 20% en promedio⁷. Sin embargo, cuando se identifican las fuentes de financiamiento del acceso crediticio se muestra que casi la mitad de hogares que recibieron crédito lo hicieron a partir de fondos de familiares y/o amigos mientras que apenas el 20% lo hizo de instituciones financieras privadas. El primer caso es más recurrente en las zonas rurales y del primer quintil de pobreza de la Costa y Amazonia mientras que el segundo lo es para la Sierra urbana del quinto quintil. Con esto se muestra que la Sierra, que presenta un mayor porcentaje de acceso a crédito, lo hace de carácter formal. (Ver gráfico 2).

⁷ INEC, a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida quinta ronda.

Gráfico 2



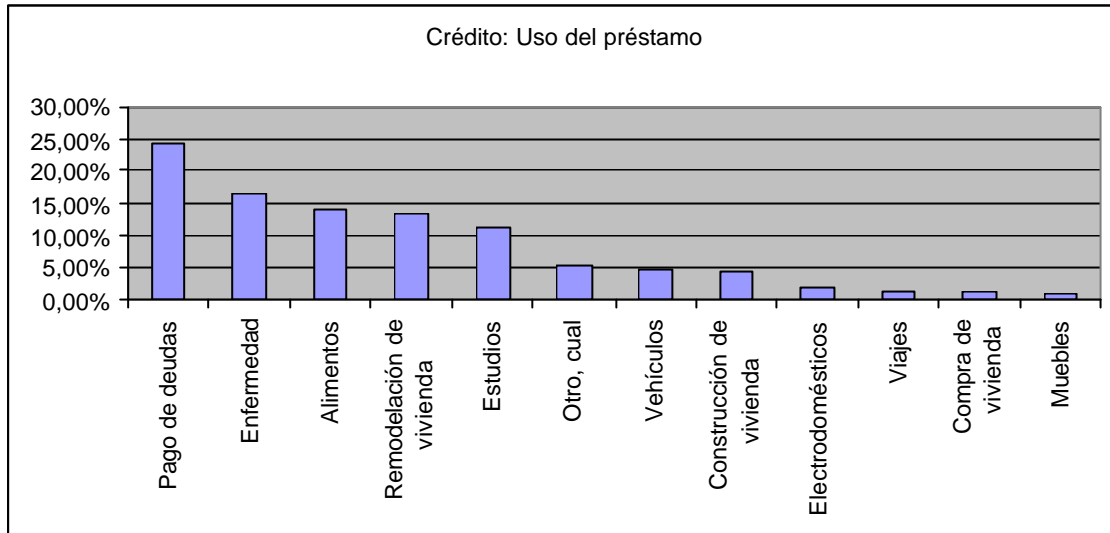
Fuente: INEC – ECV quinta ronda. Elaboración: Hexagon Consultores

Ahora, es importante identificar los usos de los créditos para entender su urgencia de necesidad. De esta manera, uno de cada cuatro hogares utilizó el recurso de crédito para cumplir con pago de deudas mientras que el 16,5% fue para enfrentar problemas de salud y el 14,2% para adquisición de alimentos, es decir, casi la mitad de los hogares endeudados utilizaron los nuevos recursos en gasto corriente. Sin embargo, aparece como relevante que el 13,3% utilizó el endeudamiento para remodelar su vivienda y el 11,4% con fines educativos, que pueden ser considerados como gasto en inversión. (Ver gráfico 3).

Por otro lado, el monto promedio recibido de préstamo (Ver gráfico 4), que se obtiene de la Encuesta de Condiciones de Vida en su quinta ronda, asciende a USD 1.106,95, es decir, aproximadamente seis salarios mínimos vitales que, además, fueron pagados en un 74,50% en cuotas fijas y en un 71,7% de carácter mensual con una tasa de interés promedio de recargo de 9% mensual, 14,5% trimestral, 12,5% semestral y 12,25% anual⁸. Haciendo un recuento de la sección anterior, 2 de cada 3 demandantes de préstamos enfrentarán las recargas de comisiones por servicios debido a que no serán tasas de interés reajustables.

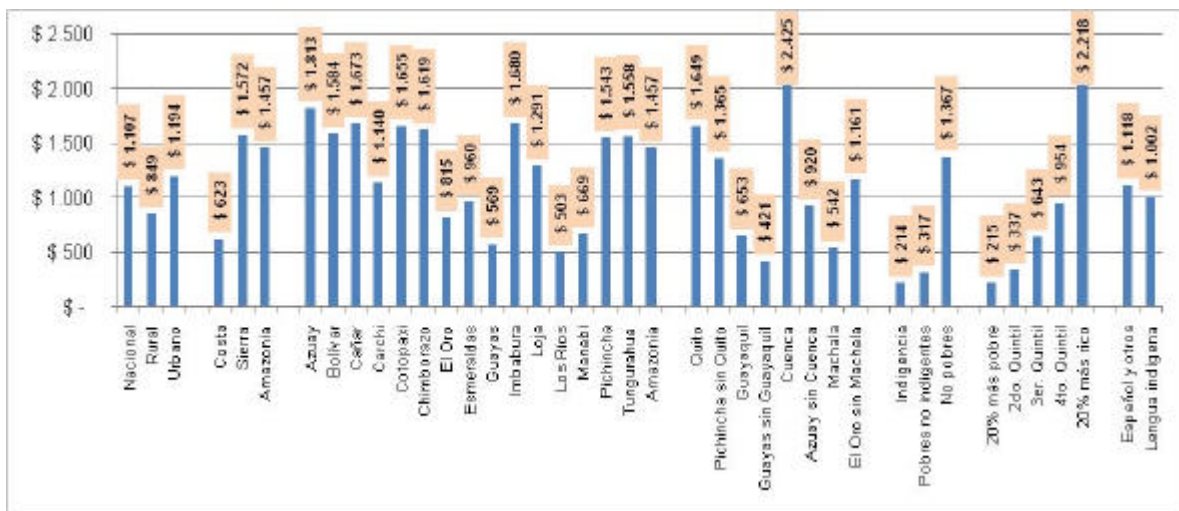
⁸ Ibid.

Gráfico 3



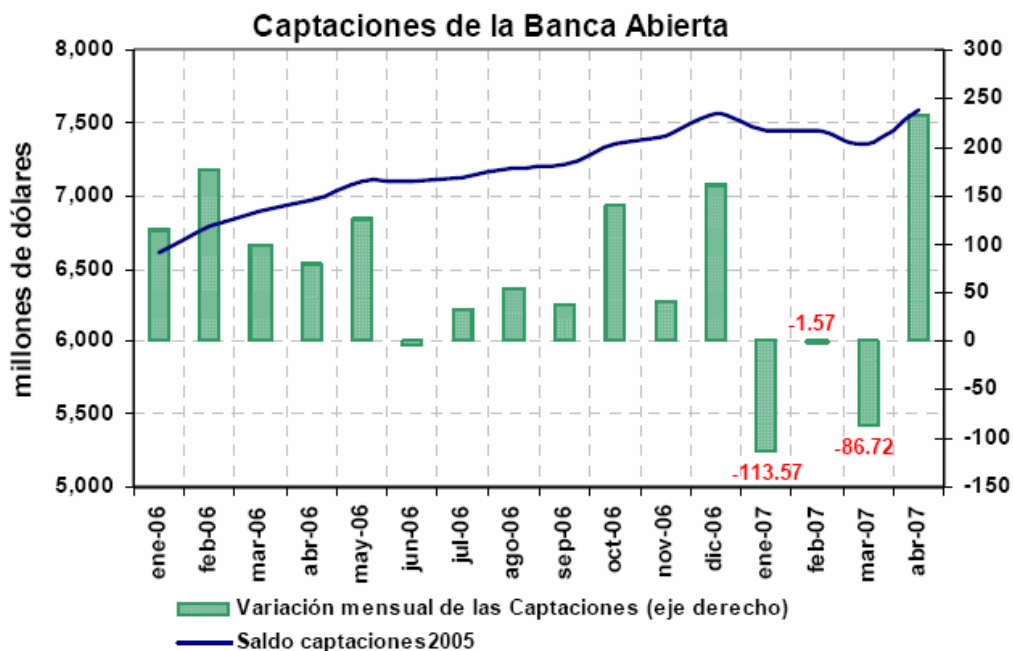
Fuente: INEC – ECV quinta ronda. Elaboración: Hexagon Consultores

Gráfico 4
Monto de Crédito Promedio



Fuente: INEC – ECV quinta ronda. Elaboración: Hexagon Consultores

Gráfico 5



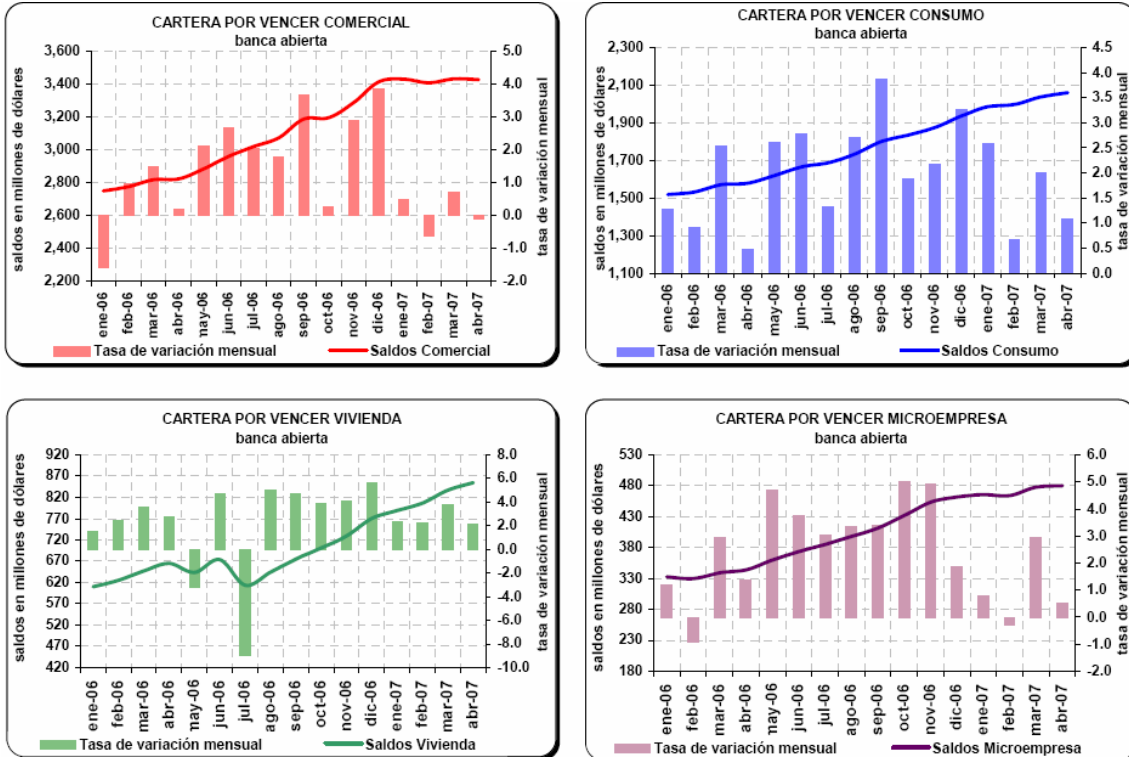
Fuente: Banco Central del Ecuador

De manera complementaria a lo descrito arriba, en un estudio del Banco Central del Ecuador publicado en 2007⁹, afirma que el nivel de captaciones de la banca tiene una marcada tendencia al alza desde el año 2006, como lo muestra el gráfico 5.

De otra parte, con relación al crédito otorgado por la banca al sector privado, se observan pequeños incrementos, especialmente en cuanto al sector consumo, vivienda y microempresa, como se muestra en el gráfico 6.

⁹ Banco Central del Ecuador, Evolución del crédito y tasas de interés, Dirección General de Estudios, 2007.

Gráfico 6

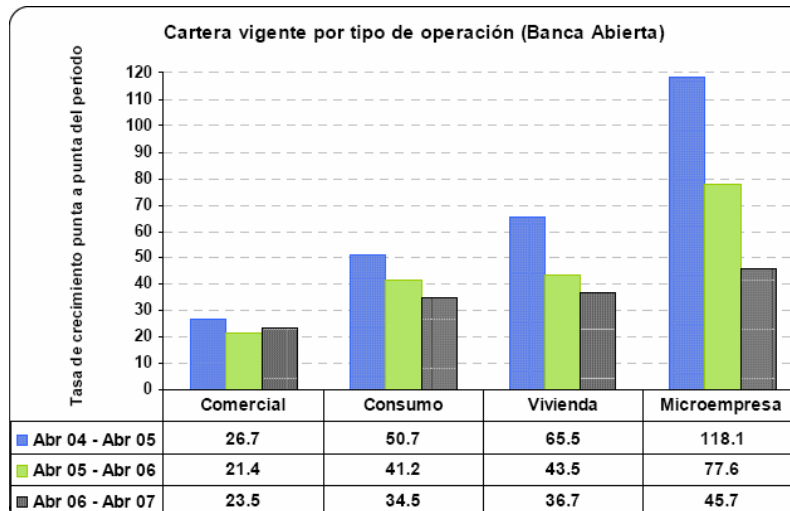


Fuente: Banco Central del Ecuador

Adicionalmente, en el año anterior el mayor ritmo de crecimiento estuvo dado por la cartera comercial que presentó saldos positivos frente a lo sucedido en 2006. La caída más abrupta se encuentra dada en la cartera de microempresas.

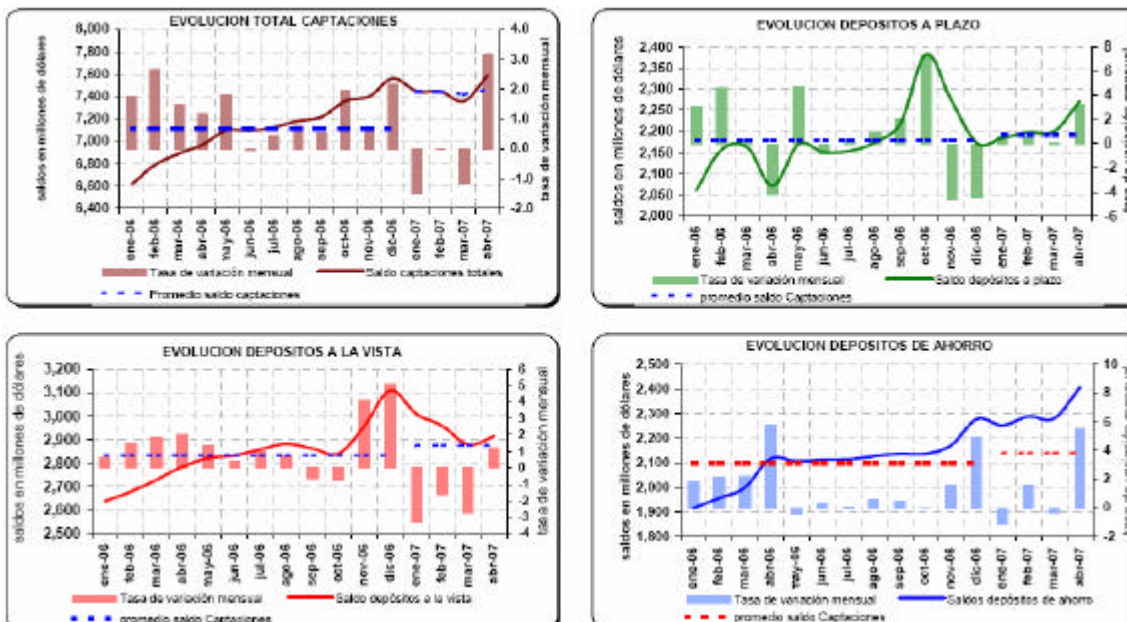
MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA

Gráfico 7



Fuente: Banco Central del Ecuador

Gráfico 8



Fuente: Banco Central del Ecuador

Finalmente, y para poder financiar la entrega de créditos a consumo, vivienda, comercial y microempresa hay que entender que pasa con los niveles de depósitos. En este sentido, el nivel total de las captaciones presenta tendencia incremental al igual que los depósitos a la vista, a largo plazo y de ahorro aunque estos últimos presentaron caídas abruptas a finales de 2006 e inicios de 2007 (cambio de mando presidencial).

Con este corto análisis del sector financiero se pretende que el lector obtenga datos comparativos para realizar un análisis similar después de la implantación plena y desenvolvimiento de las reformas a la Ley y que sea él mismo quien juzgue si las intenciones del nuevo gobierno están a favor de todos los ecuatorianos.

4. Conclusiones

La Ley de Regulación del Costo Máximo Efectivo del Crédito propone cambios interesantes y sustanciales a la conformación de los costos financieros, tanto de tasas de interés como de las comisiones por servicios, que necesitan estar complementadas con su reglamento ya que existen muchas dudas y artículos poco claros que generan incertidumbre sobre la manera a través de la cual se implementará la nueva normativa financiera.

En esta edición del Memorando Económico de Investigación Legislativa, Hexagon Consultores brinda a sus lectores un diagnóstico a través del cual se puede monitorear y medir la evolución de la captación de depósitos y otorgamiento de créditos para comparar, de una manera técnica, si la reforma legal ha concretado en provecho de la sociedad ecuatoriana.

A manera de recomendación y postulación para un nuevo análisis, será de interés identificar si los cambios en las tasas de interés impactan en procesos de inversión nacional y extranjera en 2008, comparando con los datos de los últimos años, así como sus perspectivas en los años restantes de esta década.

La mayoría de la población no tiene acceso al crédito formal. Una proporción importante accede a pequeños préstamos informales a tasas muy elevadas sin que la banca pública logre cubrirlos con su servicio, privilegiando, irónicamente, al quintil más rico de este país. Adicionalmente, la banca privada tampoco puede cubrir la demanda de servicios financieros hacia sectores y localidades geográficas apartados por falta de actividad económica de sustento (marginamente, es un problema de tasas, principalmente, es un problema de desinterés e ingresos).

Parte de la reforma legislativa en la búsqueda de la justicia financiera debería incluirse que existe una falta de producción de servicios financieros públicos que logren: (i) Generar acceso a servicios financieros a toda la población (profundización); (ii) integrar mercados urbanos y rurales (complementariedad); (iii) articular inversión pública y privada (productividad); (iv) facilitar decisiones de largo plazo (inter-temporalidad); y, (v) Evitar riesgo de contagio (enfoque sistémico; no subsidiar). Este punto debe estar complementado con un proceso de equidad tributaria.