



JD-S-CA-08637-2021

Bogotá D.C, 26 de marzo de 2021

Honorables Representantes
EDWIN ALBERTO VALDES RODRÍGUEZ
Cámara de Representantes -Comisión Tercera
CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Bogotá D.C., Colombia

ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
Cámara de Representantes - Comisión Tercera
CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Bogotá D.C., Colombia

WADITH ALBERTO MANZUR
Cámara de Representantes - Comisión Tercera
CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Bogotá D.C., Colombia

Asunto: Proyecto de Ley No.357 de 2020 Cámara "Por medio del cual se modifica la tasa de usura en Colombia"

Honorables Representantes:

Por medio de la presente comunicación, nos permitimos someter a su consideración los comentarios del Banco de la República sobre el proyecto de ley de la referencia, como sigue:

1. Texto del proyecto de ley

El proyecto de ley busca modificar el código penal vigente de manera que se establezca que la tasa de usura corresponde a 1,2 veces el interés bancario corriente certificado por la Superintendencia Financiera de Colombia (IBC). Esta modificación implica una reducción de la tasa de usura actualmente vigente, correspondiente a 1,5 veces el IBC.

2. Comentarios frente al Proyecto de Ley

En relación con el texto del proyecto de ley, nos permitimos poner a su consideración lo siguiente:

a. Límites a las tasas de interés: consideraciones generales

El Banco de la República ha manifestado repetidamente que imponer límites a las tasas de interés de los créditos es una política que puede tener la consecuencia no deseada de perjudicar la situación económica de buena parte de los hogares y las firmas. La razón principal que se esgrime para ello es que la existencia de límites a las tasas de interés (en general, la existencia de límites a cualquier precio en los mercados) impide que algunas transacciones se lleven a cabo pese a que en ausencia de ellos las partes libremente habrían transado. En el caso de los mercados de crédito, lo anterior usualmente significa que los límites a las tasas de interés tienen el efecto de impedir el acceso al crédito, en especial de los segmentos más vulnerables de la población y de las firmas pequeñas y medianas.

En la discusión sobre la tasa de usura parece prevalecer la percepción errada de que reducciones en los límites a la tasa de interés simplemente tendrían el efecto de reducir la tasa de interés que se pacta en las operaciones de crédito de la economía sin efecto alguno sobre el número o el monto de aquellas operaciones¹. Esta percepción, que también permea las discusiones sobre controles de precios, desconoce dos rasgos esenciales del funcionamiento de una economía de libre mercado: primero, que ningún agente está forzosamente obligado a participar en una transacción; segundo, que el precio al cual las transacciones se pactan debe remunerar todos los costos de los oferentes, incluyendo su rentabilidad. De estas dos características se deduce que, si el legislador introduce un límite al precio que implique que alguna transacción a ese límite no sea rentable para algún oferente, esa transacción no se llevará a cabo en tanto no hay lugar a forzar a un oferente a participar en una transacción que no le remunera.

Reconocer lo anterior permite concluir que reducciones a la tasa de interés de usura (como la propuesta en el proyecto de ley) tienen entonces un doble efecto sobre el equilibrio de los mercados de crédito. Por una parte, reducen la tasa de interés a las que se pactan *algunas* operaciones de crédito. Por otra parte, impide que se lleven a cabo operaciones de crédito que no remuneran los costos de los prestamistas. De la discusión precedente se colige que las operaciones de crédito que tienen una mayor probabilidad de impedirse como consecuencia de reducciones a la tasa de usura son aquellas que tienden a tener tasas de interés más altas y cercanas al límite vigente. Estas operaciones usualmente corresponden a pequeños deudores (por ejemplo, agricultores, empresas medianas y pequeñas, consumidores de menores ingresos, microempresarios) sobre los cuales los prestamistas enfrentan mayor riesgo de impago y sobre quienes se tiene menor información crediticia o garantías de crédito. Por lo tanto, reducciones en la tasa de usura podrían tener la consecuencia de impedir el acceso al crédito a estos sectores de la economía, lo cual a su vez desataría consecuencias negativas para el conjunto de la sociedad.

¹ Esta es ciertamente la percepción que se deduce de la exposición de motivos del proyecto de ley en cuestión.

Estos efectos de la tasa de usura están ilustrados claramente en los comentarios de la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) a este proyecto de ley. Como lo demuestra correctamente la SFC, existe un amplio número de operaciones de crédito para las cuales la tasa de usura propuesta no permitiría el cubrimiento de los costos y del riesgo de acuerdo con la evaluación que realizan las entidades financieras.

En teoría, también es posible que los prestamistas modifiquen sus estrategias de mercado cuando se ven obligados a restringir las operaciones de crédito no rentables como consecuencia de límites a la tasa de interés. Entre estas estrategias podrían estar: i) reducción de los plazos de los créditos, ya que normalmente a mayor plazo del crédito se cobra una mayor tasa de interés, ii) selección de deudores menos riesgosos (que implican un costo del riesgo menor) y iii) incremento de los costos del crédito a través de cobros adicionales o cargos que no se denominan tasa de interés. En ninguna de estas estrategias alternativas es claro que los usuarios de las operaciones de crédito (es decir, los deudores) se vean beneficiados en comparación con una situación en la que pudiesen acceder al crédito en ausencia de restricciones.

b. Literatura sobre límites a las tasas de interés

La literatura económica ha resaltado el papel que cumple la profundización financiera en el desarrollo económico de los países, con varios trabajos empíricos que confirman el efecto positivo de la profundización sobre indicadores de actividad económica (Demirguc-Kunt & Levine (2008), Levine et al. (2000) y Bekaert et al. (2001), entre otros). En este sentido, las medidas de represión financiera, tales como las tasas máximas sobre las tasas de interés del crédito, tienen costos en términos del bienestar de la sociedad, toda vez que afectan el acceso al crédito y, por tanto, los procesos de profundización y desarrollo financiero de los países. En efecto, Estrada et al. (2008) y Capera et al. (2011) muestran que la presencia de un límite a la tasa de interés está asociada con un menor nivel de profundización financiera en Colombia y América Latina, respectivamente.

Por tanto, el alcance de mayores niveles de profundización financiera adquiere una gran importancia en el caso de los países en desarrollo, dados los efectos positivos que esta puede generar sobre la reducción de la pobreza y la distribución del ingreso (Honohan (2006)). En efecto, Beck et al. (2007) argumentan que el desarrollo financiero incrementa de manera desproporcional los ingresos de los segmentos de población de los quintiles de ingreso más bajos, reduciendo la desigualdad del ingreso. Utilizando una muestra de 68 países desarrollados y en desarrollo, concluyen que cerca de un 40% del impacto del desarrollo financiero sobre el crecimiento del ingreso de la población con el quintil de ingreso más bajo es resultado de reducciones en la desigualdad del ingreso, mientras el 60% restante se debe al impacto sobre el crecimiento económico agregado.

Consistente con lo anterior, en América Latina los límites a las tasas de interés han sido eliminados o flexibilizados en buena parte de los países, habiéndose incluso constituido en un factor

promotor de desarrollo para el microcrédito en países como Bolivia y Perú (Steiner & Agudelo (2012)). Los esfuerzos, en línea con lo que sugiere la literatura, deben centrarse entonces en continuar fortaleciendo el marco institucional, en la medida en que este debe proveer los mecanismos de supervisión necesarios para garantizar que la oferta de crédito se realice en condiciones adecuadas de estabilidad y solvencia.

En relación con los efectos de los límites a las tasas de interés en otras jurisdicciones, (Policis (2005) encuentra, a partir del análisis de países que difieren en la legislación referente a la tasa de interés que pueden cobrar las entidades del sistema financiero, que existe un mayor desarrollo de productos financieros destinados a los usuarios con menor colateral y mayor incertidumbre sobre ingresos futuros en aquellos países donde la regulación de la tasa de interés es menos restrictiva. Otros trabajos, como Laeven (2003), han encontrado que los efectos de las medidas de liberalización financiera facilitan, en especial, el acceso a financiación para las firmas más pequeñas.

En relación con los efectos de la tasa de usura en Colombia, Corredor et al. (2015) encuentran que esta se convirtió en una guía para las tasas del mercado, principalmente en los segmentos de crédito de consumo y comercial, evitando su reducción durante ciclos de tasas de referencia bajas. Lo anterior ha hecho que la tasa de usura se haya convertido en un limitante, tanto para la competencia en el mercado crediticio, como para el acceso al crédito y la adecuada transmisión de la política monetaria, al afectar el canal de crédito. Resultados consistentes con lo anterior fueron encontrados para el caso de Colombia por Delgado (2004), quien encuentra que la imposición de límites a las tasas de interés puede afectar de forma más severa a las firmas pequeñas, a las que suele asociarse un mayor costo de transacción. Por su parte, Capera (2020) encuentra que un aumento de la tasa de usura genera un incremento del bienestar de los deudores en Colombia al permitir mayor disponibilidad de crédito para deudores más riesgosos en regiones más apartadas de la geografía nacional.

c. Límites a la tasa de usura en el contexto actual de la economía colombiana

En el contexto actual de incipiente recuperación económica, los riesgos potenciales de adoptar límites a las tasas de interés que resulten vinculantes son particularmente relevantes. Un escenario en que la tasa de usura resulte por debajo de los costos de originación del crédito podría redundar en un equilibrio con menor acceso al financiamiento, como se puede deducir de los comentarios a este proyecto por parte de la SFC. La recuperación sostenida de la economía colombiana ante el choque de la pandemia global tiene como condición necesaria el acceso al crédito tanto de firmas como de hogares con el fin de facilitarles la liquidez requerida para el mantenimiento de su actividad y del empleo. Si la reducción en la tasa de usura ocasiona la exclusión de los mercados de crédito de firmas pequeñas o de hogares de menores ingresos, es posible que se ponga en riesgo la recuperación de la economía en el actual contexto de recesión profunda.

d. Propuesta del proyecto de ley

Con fundamento en lo anterior, y teniendo en cuenta lo planteado por la SFC en sus comentarios al proyecto de ley, el Banco de la República considera que la reducción propuesta en el proyecto de ley de las tasas de usura aplicables a las operaciones de crédito de la economía colombiana podría ocasionar una parálisis en el acceso al crédito de amplios sectores de firmas y hogares, posiblemente afectando de manera negativa la recuperación de la economía ante el profundo choque recesivo que enfrenta actualmente.

La literatura económica y financiera sugiere que la política más eficaz para promover menores tasas de interés en la economía es aquella que promueva la sana competencia entre entidades financieras: en un ambiente competitivo, las entidades tienen el incentivo de incrementar la eficiencia en el uso de sus recursos con el fin de reducir sus costos fijos y variables de manera que puedan mantener bajas sus tasas de interés, atrayendo así un mayor número de usuarios. Cualquier política que promueva la competencia en el mercado financiero es, en este sentido, deseable. El proyecto de ley de la referencia, al concentrarse en la solución errada de límites a las tasas de interés y no en la competencia entre las entidades financieras, podría tener un impacto negativo sobre la eficiencia del sistema financiero colombiano.

Cordialmente,



Alberto Boada Ortiz
Secretario Junta Directiva
Secretaría Junta Directiva

Copias:

HR. Germán Alcides Blanco Álvarez; Presidente Cámara de Representantes; Congreso de la República

HR. Néstor Leonardo Rico Rico; Presidente Comisión Tercera de la Cámara; Congreso de la República

Dr. Juan Pablo Zárate Perdomo; Viceministro Técnico; Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Dra. Ingrid Juliana Lagos Camargo; Directora de Investigaciones y Desarrollo; Superintendencia Financiera de Colombia