

Invitación a Comisión de Economía, Fomento y Desarrollo.
Proyecto sobre indicación sustitutiva de las mociones que establecen normas sobre
protección de los derechos de titulares y usuarios de tarjetas de crédito (Refundidos
Boletines N°s 5426-03; 6165-03; 5703-03; y 5439-03)

Presentación del Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras,
Sr. Carlos Budnevich Le-Fort.
(Valparaíso, martes 18 de mayo 2010)

I. Consideraciones.

Se ha solicitado a esta Superintendencia que manifieste su opinión respecto del proyecto que establece normas sobre protección de los derechos de titulares y usuarios de tarjetas de crédito.

En términos generales, cabe hacer presente que esta Superintendencia tiene una opinión favorable respecto de las iniciativas tendientes a proteger los derechos de las personas que acceden a los servicios financieros.

Asimismo, es necesario indicar que la Superintendencia se rige por la Ley General de Bancos y en ella se le encomienda la misión fundamental de velar por la estabilidad y solvencia del sistema financiero chileno, teniendo atribuciones legales para dicho cometido, las cuales recaen básicamente sobre bancos y algunas cooperativas de ahorro y crédito de relevancia económica.

No obstante, durante los últimos años, y consciente de la importancia de los derechos de los consumidores de servicios financieros, esta Superintendencia ha estimado prudente impartir un conjunto de normativas asociadas a la calidad de atención de público y derechos de los usuarios de productos bancarios. Todo ello, en el marco del proceso de supervisión y evaluación de la gestión que la propia ley le ha encomendado.

En el caso particular de las tarjetas de crédito, el Banco Central de Chile, órgano que dicta las regulaciones sobre la materia, ha establecido un marco de protección al titular de las tarjetas de crédito al normar el contenido mínimo del contrato que les vincula con el emisor del plástico y del estado de cuenta; el cobro de comisiones e intereses; las condiciones del procedimiento para el aviso de robo, hurto o pérdida, la adulteración o falsificación de la tarjeta; las precauciones en su manejo; la calidad de la información respecto a tarifas y cobro de comisiones e intereses, tanto en las oficinas de atención al público como en los sitios Web y los gastos de cobranza. Todas estas normas han sido recogidas por el Capítulo 8-3 de la RAN y la Circular N°17.

Por su parte, en el caso de las empresas bancarias, en forma permanente se realiza la verificación del cumplimiento de los fiscalizados a la normativa que protege los derechos de los usuarios de todos los productos financieros ofrecidos por la banca en materia de transparencia de mercado y atención al público. Estos antecedentes son incorporados en la evaluación de gestión verificada conforme a las disposiciones del Capítulo 1-13 de la Recopilación Actualizada de Normas (RAN) de esta Superintendencia.

En mérito de lo anterior, estimamos que la referida protección de los derechos de los clientes debe ser entendida en forma amplia, integral, y no referida a un producto específico, es decir, asociada a los servicios financieros que se ofrecen tanto en los mercados de créditos como en otros productos financieros destinados a los hogares.

Por tanto, el acceso a servicios financieros para nuevos segmentos de la población y la mayor complejidad de los productos financieros, hace necesario generar un ambiente de máxima transparencia, entendimiento y donde la relación con las personas y clientes esté sometida a prácticas comunes. Es por esto, que para la Superintendencia constituye un elemento importante que las entidades provean a sus clientes y público en general, información clara, oportuna y relevante, y con prácticas adecuadas acerca de los productos y servicios que ofrecen, permitiendo hacer posible la comparación entre distintos oferentes de crédito y otros productos.

En este sentido, nos cabe reiterar que todo esfuerzo tendiente a ampliar la protección al usuario de servicios financieros, dictar normas que mejoren los contratos financieros, aumentar el acceso de personas y empresas a servicios financieros; y generar estudios centrados en la detección y en la reducción de asimetrías de información, son propósitos que están siempre en la agenda de trabajo de la Superintendencia.

No obstante lo señalado, cabe hacer presente que la Superintendencia no estará ajena a la discusión que se iniciará a propósito de la reforma de MKB que contempla la protección del consumidor de servicios financieros. Se deberán abordar para este propósito, entre otros temas, cuál sería la institucionalidad más eficiente dentro del marco regulatorio del sistema financiero chileno, qué ámbitos y operaciones cubriría, cómo asegurar que la regulación y actuación del regulador o de los reguladores no se contrapongan con los objetivos de estabilidad y solvencia, y no obstaculicen el desarrollo del mercado financiero, etc.

II. Actividades que realiza la SBIF relacionada con la protección de los consumidores de tarjetas de crédito

1. Regulación sobre comisiones.

La Superintendencia regula las comisiones que los bancos pueden (o no) aplicar sobre los distintos productos que ofrecen. En efecto, el capítulo 1-20 de la RAN hace referencia a la aplicabilidad de este tipo de cargos además de los intereses. Dicho capítulo, fue modificado por la Circular N° 3.429 del 25 de marzo de 2008 donde se introdujo el concepto de “comisión única de administración,” e indica que: “Los servicios de la esencia del producto

como norma general, sólo podrán remunerarse por medio de la comisión de administración anual. A modo de ejemplo, tratándose de un producto que opera a través de giros y/o depósitos, el banco no podrá cobrar por dichos giros o depósitos una comisión distinta de la de administración anual, aún cuando esas operaciones se efectúen por medios electrónicos.”

Esto significó eliminar todas las comisiones por transacciones que prevalecían en los principales productos masivos (cuenta corriente, tarjetas de crédito y cuentas vistas) como giros por cajeros automáticos, cheques presentados a cobro, consultas por ATM, entre otros. Sólo pueden aplicarse comisiones de este tipo a aquellas operaciones realizadas en el extranjero, avances en efectivo, y cualquier otro servicio adicional que los bancos dispongan para sus clientes (principalmente operaciones por mesón como duplicado de cartolas, fotocopias de certificados, etc.). En términos prácticos, las modificaciones que introdujo la citada Circular llevaron a que en la actualidad los tarifarios de dichos productos consten de un número bastante reducido de precios, lo cual facilita a los clientes la comprensión y comparabilidad entre distintos oferentes.

2. Transparencia de información sobre comisiones.

La Superintendencia ha dispuesto distintas normas que apuntan a mejorar la transparencia de la información hacia el público, dentro de las cuales el cobro de comisiones ha sido muy relevante. En efecto, además de la información que de manera directa los bancos deben entregar a sus clientes tanto al momento de contratar un producto como durante todo el periodo de duración del vínculo contractual, existen disposiciones que obligan a los bancos a poner a disposición del público tarifarios sobre las comisiones vigentes para los productos que ofrece. Estas son:

- Circular N° 3.185 (para bancos, año 2002) Circular N° 112 (Cooperativas de ahorro) y Circular N° 17 (Emisores no bancarios): señala que en las pizarras en sucursales donde se publican las tasas de interés vigentes para créditos de consumo y tarjetas de crédito, también se debe indicar el valor de las comisiones de administración de estas últimas.
- Circular N° 3.267 (para bancos, año 2004), Circular N° 112 (cooperativas de ahorro, año 2004) y Circular N°17 (para emisores no bancarios, año 2006): establece la información de tarifas que debe estar disponible para el público tanto en el sitio Web como en las oficinas o sucursales, para todos los productos ofrecidos.
- Circular N° 3.429 (para bancos, año 2008): establece que el plan de cobro de comisiones tendrá una vigencia mínima de un semestre y que cualquier cambio a este debe ser informado por escrito a los titulares con al menos dos meses de anticipación.
- Capítulo 18-14 de la RAN (año 2008): este capítulo incorpora los conceptos mínimos de calidad de la información que las entidades deben satisfacer en todo momento en la entrega de información al público respecto a los productos ofrecidos. Entre los principios básicos, destacan la claridad, completitud, relevancia, comparabilidad, accesibilidad y gratuidad.

Asimismo, se indica a las entidades financieras que deben proveer a sus clientes de información completa acerca de las comisiones asociadas a los distintos productos y servicios contratados por éstos y los correspondientes montos efectivamente cobrados.

3. Información de comisiones y tasas de interés que publica la Superintendencia.

Paralelamente a las publicaciones que disponen los bancos, cooperativas de ahorro y emisores de tarjetas no bancarios en sus sucursales y sitios Web, esta Superintendencia ha venido realizando periódicas publicaciones relacionadas con las comisiones y tasas de interés cobradas por el uso de tarjetas de crédito de emisores bancarios y no bancarios

4. Fiscalización de la Superintendencia.

En primer lugar, cuatrimestralmente se prepara un informe para evaluar el cumplimiento de la disposición que indica que deben estar en pizarra las tasas de interés de los créditos de consumo y tarjetas de crédito, así como las comisiones de estas últimas (Circular N° 3.185, bancos). Los resultados indican un buen cumplimiento. Dicha información es monitoreada semanalmente, a través del Centro de Microdatos de la Universidad de Chile, quienes encuestan las sucursales ubicadas en las regiones Metropolitana, Del Bío-Bío, Valparaíso, De Los Lagos y De los Ríos.

En segundo término, anualmente se evalúan los sitios Web de los bancos y emisores no bancarios, donde se entrega una calificación por institución relacionada con la satisfacción del cumplimiento de la información puesta en la Web de las entidades (Circular N° 3.267 para bancos y N° 17 para emisores no bancarios).

Esa misma disposición establece que la información relacionada a tarifas de productos también debe estar disponible para el público en las oficinas o sucursales. Al respecto se puede señalar que está disponible, en general, en los mesones de atención de clientes en formato de fotocopias. Adicionalmente, esta es una materia contemplada en la pauta de revisión que realiza la Dirección de Supervisión, específicamente en lo que respecta a la existencia de procedimientos para la publicación y actualización de dichos tarifarios.

En suma, la Superintendencia ha realizado acciones para estandarizar y unificar el sistema de cobros de comisiones de administración; establecer plazos mínimos de vigencia de las comisiones; obligar a informar al cliente con la debida antelación cuando hay cambios en las comisiones; permitir que el cliente pueda dar por terminado el contrato cuando no acepta los aumentos de comisiones de administración y recibir información sobre los cobros mensuales que se le han hecho durante cada año de vigencia del contrato. Además, ha dispuesto la publicación en el sitio Web de las tarifas cobradas por los emisores a fin de que el usuario pueda efectuar comparaciones de comisiones, intereses y costo total de las tarjetas de crédito.

Si bien la Superintendencia no ha cobrado multas a los emisores de tarjetas de crédito bancarias, en los casos en que ha habido deficiencias en los servicios entregados, ello se ha representado debidamente a la entidad, afectando la calificación de gestión que ha recibido. Además, se le han efectuado exigencias para la normalización del servicio.

Las estadísticas sobre reclamos del público que recibe esta Superintendencia muestran que de los 8.800 reclamos presentados el año 2009, el 19% corresponde a tarjetas de crédito. Los reclamos más recurrentes son el desconocimiento de compras efectuadas por el usuario y problemas con el uso de cajeros automáticos cuando efectúan retiros de dinero. En el 50% de los casos su cobro correspondía. En un 25%, aun cuando su cobro era correcto se accedió por razones comerciales a su devolución. El restante cuarto correspondía a cobros improcedentes o no razonables procediéndose al reembolso.

De este 19%, durante el año 2009 hay solo un reclamo por cobro de comisiones por tarjetas emitidas por emisores no bancarios.

Por último es importante señalar que existen discrepancias entre el SERNAC y la Superintendencia respecto de la interpretación de algunas normas en el caso de los contratos por tarjetas de crédito. Estas discrepancias dicen relación con la modificación de los contratos con motivo de los cambios en las comisiones y con las modificaciones en los cupos de crédito.

III. Consideraciones a la Indicación Sustitutiva

Consideración general:

La indicación sustitutiva en análisis busca regular diversos aspectos sobre la protección de los derechos de los titulares y usuarios de tarjetas de crédito, materias en las cuales existen actualmente disposiciones especiales dictadas, en uso de sus atribuciones legales, por el Banco Central de Chile y esta Superintendencia para los emisores y operadores registrados ante este Organismo. Lo anterior significa que esta iniciativa legal estaría normando materias en las que ya existe regulación dictada por Organismos con atribuciones legales para ese mismo efecto, cuestión que, además de generar eventuales contraposiciones normativas produce incertidumbre legal sobre el ejercicio de las potestades legales del Banco Central de Chile y de esta Superintendencia.

Es conveniente recordar, que el Banco Central de Chile en uso de las potestades entregadas por los artículos 3° y 35 N° 7 de su Ley Orgánica Constitucional (LOC) tiene la atribución de dictar las normas a que deberán sujetarse las empresas cuyo giro consista en la emisión u operación de tarjetas de crédito o de cualquier otro sistema similar siempre que dichos sistemas importen que el emisor u operador contraiga habitualmente obligaciones de dinero para con el público o ciertos sectores o grupos específicos de él.

Dicha facultad se encuentra contemplada en el párrafo 4 del Título II de su LOC denominado “De la regulación del sistema financiero y del mercado de capitales” y se relaciona con el inciso 2 del artículo 2° y artículo 12 de la Ley General de Bancos (LGB). El primero establece que a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras le corresponde “ la fiscalización de las empresas cuyo giro consista en la emisión u operación de tarjetas de crédito o de cualquier sistema similar, siempre que dichos sistemas importen que el emisor u operador contraiga habitualmente obligaciones de dinero para con el

público o ciertos sectores o grupos específicos de él” y el segundo le entrega las más amplias facultades para fiscalizar, aplicar e interpretar las normas legales y reglamentarias que los rijan, así como, impartir instrucciones para el debido cumplimiento de éstas.

Las facultades normativas con que cuenta el Banco Central de Chile así como las facultades supervisoras entregadas por ley a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, permiten al primero normar la actividad de los emisores y operadores de tarjetas de crédito comprendidos en el ámbito del artículo 2 inciso segundo de la LGB y al segundo fiscalizar su cumplimiento, por lo que representan para las entidades fiscalizadas normas obligatorias a las que deben sujetar su actuar.

Las principales regulaciones dictadas para dicha actividad se encuentran en el Capítulo III.J.1 del Compendio de Normas Financieras del Banco Central, la Circular N° 17 y el Capítulo 8-3 de la Recopilación Actualizada de Normas de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, las que son aplicables a los emisores bancarios y no bancarios que cumplen con determinados requisitos, no siendo extensiva dicha normativa a todos los actores que operan en el mercado.

En atención a lo antes señalado es que esta Superintendencia ha estimado necesario representar su preocupación respecto de:

1. Un eventual conflicto legal al contraponerse la norma propuesta en esta indicación sustitutiva con las ya dictadas por el Banco Central de Chile y esta Superintendencia en uso de sus atribuciones.
2. La entrega a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras en materias del consumidor de un universo de “fiscalizados” (todos los emisores y operadores de tarjetas de crédito) que no está prevista en la legislación bancaria. Situación que, además, aleja a la Superintendencia de su misión principal de resguardar la solvencia y estabilidad.
3. El hecho de que no se precise que estas normas se aplicarán en subsidio de las dictadas por el Banco Central y la Superintendencia, lo que sería muy necesario dado el carácter de especialísimas de estas últimas. Todo ello, en concordancia con lo expresado en el Art. 2 bis de la Ley de Protección al Consumidor que sólo confiere aplicación subsidiaria a la referida Ley para las actividades comerciales reguladas por leyes especiales y en lo no previsto por estas últimas.
4. La facultad que se le confiere a la Superintendencia de revocar la licencia a los emisores y operadores de tarjetas de crédito, sin consulta al Banco Central situación que desconoce de plano la potestad normativa del Banco Central de Chile en la materia.

Observaciones en particular:

1. Definiciones, Artículo 2.

Los conceptos que se definen no difieren mayormente de lo dispuesto en el Capítulo III.J.1 del Banco Central. No obstante lo anterior, se sugiere tener presente que:

- a) Usuario: Dicha calidad sólo pueden tenerla las personas naturales.
- b) Emisor: La norma del Banco Central se refiere sólo a persona jurídica. Pareciera necesario extender a personas naturales emisoras de tarjetas de crédito, ya que de lo contrario quedan fuera del ámbito de esta ley.
- c) Operador: Es similar a la norma del Banco Central. Sin embargo deja fuera la posibilidad de que los operadores puedan afiliarse directamente al comercio y asumir responsabilidades de pago.

2. Derechos y deberes del titular o usuario, Artículo 3.

Este artículo es una reiteración del artículo 3 de la Ley del Consumidor. Cabe tener presente lo siguiente:

En la letra a) debiera referirse a la libre elección del emisor de la tarjeta. Porque el contrato, que es de adhesión, probablemente no pueda ser modificado por el titular.

En lo que respecta al silencio, esto está en franca oposición a la letra d) del artículo 4 de la indicación y a lo dispuesto en las normas de la Recopilación Actualizada de Normas (RAN) de la Superintendencia. Las normas de la Superintendencia permiten la modificación de ciertos elementos del contrato, específicamente las comisiones, si se encuentra debidamente pactado en el contrato y se avisa al cliente previamente con al menos dos meses de anticipación.

En lo que respecta a la letra b), referente al derecho a una información completa, veraz y oportuna, ello ya se contempla para los emisores registrados en la Superintendencia Capítulo. 18-14 de la RAN.

En la letra d) referente a la seguridad de las operaciones en tarjetas de crédito, se hace presente que las normas del Banco Central, señalan que la Superintendencia deberá establecer los resguardos necesarios para cautelar la integridad y certeza de los pagos que se efectúen por medio de dicho instrumento. Este tema ya está abordado en el Capítulo 8-3 de la RAN y en la Circular 17 referido a los contratos entre emisores y operadores, y entre emisores/operadores y los establecimientos afiliados.

3. Afiliación al sistema, Artículo 4.

La mención que se realiza respecto a que los emisores deberán “renovar” con cada titular un contrato de afiliación, involucra que cuando se renueve un contrato vigente

(normalmente las líneas de crédito se renuevan anualmente) el emisor deberá adecuar el contrato a la nueva legislación y obtener el consentimiento del titular. Debiera tenerse en consideración, al menos, un plazo de ajuste, debido al tamaño del universo de tarjetas que existen operativas en el mercado.

Los contenidos mínimos del contrato son idénticos a los contemplados en las normas del Capítulo III.J.1. del Compendio de Normas Financieras (CNF) del Banco Central, excepto por la incorporación de dos elementos nuevos al contenido mínimo vigente, el costo de los seguros y la TAE.

Cabe hacer presente que el Banco Central en virtud de las facultades conferidas en su LOC Artículo 35 N° 7 puede establecer las condiciones mínimas de los contratos, lo que da cuenta que habría una superposición de regulaciones.

Adicionalmente, el mencionado Capítulo del CNF encomienda a esta Superintendencia velar por el cumplimiento de las normas mínimas y además reglamentar los aspectos referentes a la transparencia de la información y atención de los titulares, además de las comisiones e intereses.

En cuanto al límite de crédito autorizado, a que se refiere el literal b) de la indicación sustitutiva, en lo que respecta al aumento del límite, las normas de la Superintendencia permiten que esto se lleve a cabo sólo informando debidamente al tarjetahabiente por escrito según lo dispuesto en el Número 2 del Punto 7.1 de la Circular N° 17.

La información de la TAE es lo más relevante que se incorpora al contenido mínimo de los contratos. Sin embargo en tarjetas de crédito esta información es más útil cuando se comienza a usar la línea.

4. Cotización, Artículo 5.

El proyecto establece una ficha única de cotización que deberá ser elaborada por la Superintendencia. Esto involucra que hay que fiscalizar activamente el cumplimiento de este estándar para todos los emisores de tarjetas de crédito, situación que no es posible de abordar en la práctica dado su multiplicidad. El universo de emisores que en la actualidad fiscaliza o registra la Superintendencia corresponde a los emisores bancarios y los emisores no bancarios que presenten pagos a entidades afiliadas no relacionadas que excedan de UF 1 millón.

5. Fiscalización, Artículo 14.

Este artículo entrega a la Superintendencia la supervisión de todos los emisores y oferentes de tarjetas de crédito en materia de protección del consumidor, situación que no está prevista en la Ley General de Bancos. Cabe hacer presente que el inciso 2 del artículo 2 de la LGB indica que corresponderá a la Superintendencia la fiscalización de las empresas cuyo giro consista en la emisión u operación de tarjetas de crédito o de cualquier otro sistema similar, siempre que dichos sistemas importen que el emisor u operador contraiga habitualmente obligaciones de dinero para con el público o ciertos sectores específicos de

él. Se debe tener presente que la Constitución Política de la República establece en su artículo 65 N°3 que corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la creación de nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones.

6. Infracciones y sanciones, Artículo 15

Claramente se interfiere en las facultades del Banco Central al conceder a la Superintendencia la facultad de aplicar este tipo de sanción sin consultar al Banco Central.

IV. Comentarios finales

Atendido lo anterior, se tiene a bien señalar que de la experiencia recabada por la Superintendencia, por la existencia de regulaciones sobre la materia, que abordan la mayor parte de los aspectos tratados en el proyecto de Indicación Sustitutiva bajo análisis, por la masificación y complejidad resultantes de los servicios financieros bancarios y no bancarios y especialmente de la tendencia internacional en estándares y regulación, esta Superintendencia estima conveniente realizar un estudio profundo que pudiera concluir en una institucionalidad jurídica que contemple un regulador y fiscalizador independiente y autónomo que afecte en su accionar la protección de los derechos de las personas y unidades económicas de menor tamaño tanto en las operaciones de créditos como en otros productos.

La referida institucionalidad jurídica debiera contemplar la experiencia y opinión de los reguladores involucrados, de modo de que la reglamentación única que se generaría asegure, al igual que los derechos de los consumidores, el adecuado desarrollo y estabilidad de las industrias a regular.

Muchas gracias.