

Asociación de Bancos Comerciales de la República Dominicana, ABA

Observaciones al Proyecto de Ley que Regula las Tarjetas de Crédito y Débito en República Dominicana

Presentación en la vista pública celebrada por la Cámara de Diputados
en el Congreso Nacional

Por: José Ml. López Valdés

Santo Domingo, 7 de noviembre del 2013

I. Introducción

- El 5 de marzo del 2013, el Sr. Diputado Francisco Matos reintrodujo a la Cámara de Diputados de la República Dominicana el Proyecto de Ley, de su autoría, titulado Proyecto de Ley que Regula la Tarjeta de Crédito y Débito en la República Dominicana.
- El Proyecto consta de 77 Artículos distribuidos en los siguientes 13 Capítulos:

I. Introducción

- Capítulo I. Disposiciones Generales
- Capítulo II. Los Contratos
- Capítulo III. El Estado de Cuenta
- Capítulo IV. Publicidad e Información al Usuario
- Capítulo V. Protección de los Datos Personales de los Usuarios
- Capítulo VI. De los Deberes de los Afiliados y Tarjetahabientes
- Capítulo VII. Disposiciones Relativas al Servicio al Cliente
- Capítulo VIII. Del Estudio Comparativo
- Capítulo IX. Infracciones y Sanciones
- Capítulo X. Disposiciones Adicionales
- Capítulo XI. Disposiciones Transitorias
- Capítulo XII. Derogaciones
- Capítulo XIII. Disposiciones Finales

I. Introducción

Destacando que en su Artículo 1 de este Proyecto de Ley señala que el objeto del mismo es, citamos: “Establecer el marco jurídico del sistema de tarjetas de crédito y débito, ordenando las relaciones que se originan entre todos los participantes del mismo.”

El Proyecto de Ley desconoce en su Art 1 el amplio marco jurídico y regulatorio que existe en nuestro país con relación a las tarjetas de crédito, como veremos a continuación.

II. Marco Jurídico y Regulatorio de la Tarjeta de Crédito y Débito en Rep. Dominicana

Las operaciones bancarias en nuestro país, específicamente las de tarjetas de crédito, están reguladas por distintas disposiciones legislativas y normativas, siendo las principales las siguientes:

- La Constitución de la República.
- La Ley Monetaria y Financiera, Ley No. 183-02.
- El Reglamento de Tarjetas de Crédito (Primera Resolución de Junta Monetaria del 7 de febrero del 2013).
- El Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros (Décima Resolución de JM de fecha 19 de enero del 2006).
- El Reglamento de Evaluación de Activos (Primera Resolución de JM de fecha 29 de diciembre del 2004 y sus modificaciones).
- Reglamento de Sistema de Pagos (aprobado por JM el 19 de abril del 2007)

II. Marco Jurídico y Regulatorio de la Tarjeta de Crédito y Débito en Rep. Dominicana

- El Reglamento de Apertura y Funcionamiento de Entidades Financieras y Oficinas de Representación. (Aprobado por JM en fecha 11 de mayo del 2004).
- El Reglamento de Sanciones. (Aprobado por JM el 18 de diciembre del 2003).
- La Circular SB No. 009/10. Instructivo para la Estandarización de las Reclamaciones Realizadas por los Usuarios de los Servicios Financieros. (Emitida por SB en fecha 27 de Julio del 2010).
- La Circular SB No. 004/12. Instructivo para el Cálculo de los Intereses y Comisiones Aplicables a las Tarjetas de Crédito. (Emitida por SB en fecha 18 de abril del 2012). Y la Circular SB No 005/13 del 12 de junio del 2013, de Adecuación del “Instructivo para el Cálculo de los Intereses y Comisiones Aplicables a las Tarjetas de Crédito”, al Reglamento de Tarjetas de Crédito aprobado por la Junta Monetaria.

II. Marco Jurídico y Regulatorio de la Tarjeta de Crédito y Débito en Rep. Dominicana

- La Circular SB No. 003/06. Manual de Requerimientos de Información de la Central de Riesgos Crediticios, de Liquidez y Mercado. (Emitida por SB en fecha 24 de mayo del 2006).
- La Ley General de Protección a los Derechos al Consumidor o Usuario, Ley 358-05. (de fecha 9 de septiembre del 2005). Esta Ley actúa como supletoria de la Ley Monetaria y Financiera.
- El Acuerdo de Cooperación Interinstitucional suscrito entre la Superintendencia de Bancos y el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor, (PRO CONSUMIDOR), en fecha 10 de marzo del 2010.
- La Ley que Regula las Sociedades de Información Crediticia y de Protección al Titular de la Información, Ley 288-05 (de fecha 18 de agosto del 2005).
- La Ley 302 Sobre Honorarios de los Abogados, de Junio de 1964, y
- La Resolución No. 002-09 del Consejo Directivo de Indotel, Sobre el Uso de los Servicios de Telecomunicaciones para Fines de Cobro de Deudas en la República Dominicana.

II. Marco Jurídico y Regulatorio de la Tarjeta de Crédito y Débito en Rep. Dominicana

A. La Constitución de la República

La regulación del sistema financiero que opera en el país tiene su sustento en el Artículo 223 de la Constitución de la República que establece, citamos:

“La regulación del sistema monetario y financiero de la Nación corresponde a la Junta Monetaria como órgano superior del Banco Central”

En consecuencia todo lo relativo a la regulación de las operaciones de los bancos e instituciones financieras, nuestra Constitución la asigna como competencia a la Junta Monetaria.

II. Marco Jurídico y Regulatorio de la Tarjeta de Crédito y Débito en Rep. Dominicana

B. La Ley Monetaria y Financiera, Ley No. 183-02. (LMF).

En base a la Constitución de la República, la LMF estableció el régimen regulatorio del sistema monetario y financiero de la República Dominicana con el objetivo de lograr el normal funcionamiento de dicho sistema en un entorno de competitividad, eficiencia y libre mercado. (Artículos 1, 2 y 5 de la LMF).

La LMF es una ley marco y su desarrollo se materializa mediante Reglamentos emitidos por la Junta Monetaria y Circulares e Instructivos que emite el Banco Central y la Superintendencia de Bancos.

Esta Ley dispone las operaciones y los servicios que podrán realizar los bancos y demás entidades financieras en nuestro país, entre ellas, los préstamos y de manera específica, una de sus modalidades, las tarjetas de crédito, así como también las tarjetas de débito.

II. Marco Jurídico y Regulatorio de la Tarjeta de Crédito y Débito en Rep. Dominicana

Es oportuno señalar en lo que respecta a las **tarjetas de crédito**, que entre las primeras normativas que las regulan se encuentra la Quinta Resolución de JM de fecha 4 de diciembre de 1986 (hace 27 años), en virtud de la cual se emitió un Reglamento Aplicable Exclusivamente a las Entidades Financieras, Empresas que Emitan y/o Representen Tarjetas de Crédito en el Territorio Nacional.

Este reglamento a su vez fue modificado en 1987 y posteriormente el 14 de septiembre de 1995 por Resolución de la Junta Monetaria, estando en vigencia hasta que se promulgó la Ley Monetaria y Financiera en noviembre del 2002.

En el presente año se actualiza dicho Reglamento, al dictar la Junta Monetaria la Primera Resolución de fecha 7 de febrero del 2013 que aprueba y pone en vigencia el Reglamento de Tarjetas de Crédito.

II. Marco Jurídico y Regulatorio de la Tarjeta de Crédito y Débito en Rep. Dominicana

C. Reglamento de Tarjetas de Crédito

De manera particular, el Reglamento contiene 51 artículos y tiene como objetivo, establecer los criterios y normas bajo los cuales las entidades de intermediación financiera podrán operar y administrar las tarjetas de crédito, disponiendo para ello en el Reglamento normas extensas y precisas en los siguientes aspectos:

- a) En su Título I. las Disposiciones Generales sobre el Objeto, Alcance, Ámbito de Aplicación, Definiciones, Información Mínima a Incorporar en la Tarjeta de Crédito, Manuales de Políticas y Procedimientos.
- b) En su Título II de los Contratos, los Aspectos Generales, Contratos entre la entidad emisora de Tarjeta de Crédito y el Tarjetahabiente, Contratos de las Operadoras con los Establecimientos Afiliados,.
- c) En su Título III sobre los Intereses, comisiones, cargos y tasas.
- d) En su Título IV sobre las Obligaciones y Deberes de la Entidad Emisora de Tarjeta de Crédito.
- e) En su Título V sobre el Estado de Cuenta
- f) En su Título VI sobre la Remisión de la Información al Banco Central y a la Superintendencia de Bancos.
- g) En su Título VII sobre Otras Disposiciones se destaca las Obligaciones de Transparencia para el Suministro de Información al Usuario de Tarjetas de Crédito, Suministro de Información al Establecimiento y los Medios de Prueba

II. Marco Jurídico y Regulatorio de la Tarjeta de Crédito y Débito en Rep. Dominicana

D. Regulación sobre cálculo de intereses y comisiones

Como complemento de lo dispuesto en la LMF, y para el caso específico de las tarjetas de crédito, la Superintendencia de Bancos emitió la Resolución SB No. 7-2001 o Instructivo para el Cálculo y Cobro de los Intereses y Comisiones Aplicados al Consumo de los Tarjetahabientes (SIB Julio 2001).

Esta Resolución norma cómo debe calcularse y cobrarse el interés devengado en las operaciones crediticias a través de tarjetas de crédito. En este sentido dispone lo siguiente, citamos:

“Las entidades de intermediación financiera deberán realizar el cobro de los intereses y comisiones por el financiamiento otorgado a sus clientes, sobre la base del saldo insoluto, es decir, sobre el balance promedio diario de los recursos efectivamente utilizados para financiar el consumo del tarjetahabiente de que se trate.”

II. Marco Jurídico y Regulatorio de la Tarjeta de Crédito y Débito en Rep. Dominicana

Recientemente, como se menciona en la introducción, la Superintendencia de Bancos desarrolla de forma extensa en la Circular SB 004/12. Instructivo para el Cálculo de los Intereses y Comisiones Aplicables a las Tarjetas de Crédito. (Emitida por SB en fecha 18 de abril del 2012). Y la Circular SB No 005/13 del 12 de junio del 2013, de Adecuación del “Instructivo para el Cálculo de los Intereses y Comisiones Aplicables a las Tarjetas de Crédito”, al Reglamento de Tarjetas de Crédito aprobado por la Junta Monetaria.

Circulares que, en adición de demás aspectos de aplicación regulatoria, norma cómo debe calcularse y cobrarse el interés devengado en las operaciones crediticias a través de tarjetas de crédito, incluyendo la forma metodológica de como se deben de cobrar los intereses y comisiones.

II. Marco Jurídico y Regulatorio de la Tarjeta de Crédito y Débito en Rep. Dominicana

E. Protección al Usuario de los Servicios Financieros

Los Artículos 52 y 53 de la LMF contemplan un marco apropiado de protección al usuario de los servicios financieros que se complementa con el Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros y el Instructivo emitido por SB para Estandarizar las Reclamaciones que presenten dichos usuarios.

Estas disposiciones desarrollan los aspectos relativos a la información mínima a ofrecer al usuario, los contratos a suscribir y la revisión de las cláusulas que los mismos tienen con el objetivo de eliminar la existencia de cláusulas abusivas y el establecimiento del procedimiento de reclamaciones por parte del usuario de los servicios financieros, entre otros.

II. Marco Jurídico y Regulatorio de la Tarjeta de Crédito y Débito en Rep. Dominicana

De manera particular, el Artículo 53 de la LMF dispone que la Junta Monetaria determinará los supuestos de los contratos abusivos en relación con los derechos de los consumidores de los servicios financieros. En adición, dispuso normas precisas para:

- a) Asegurar que los contratos financieros reflejen de forma clara los compromisos contraídos por las partes y los derechos de las mismas.
- b) La entrega al cliente de un ejemplar del contrato debidamente suscrito por las partes, en el que se detallan las diferentes partidas que integran el costo de la operación, expresados en términos anuales.
- c) Normas especiales sobre publicidad de las diferentes operaciones activas y pasivas, al objeto de que se reflejen las condiciones financieras de las mismas.
- d) Definición de la Superintendencia de Bancos como el órgano supervisor y fiscalizador de las operaciones bancarias, incluyendo las realizadas mediante tarjetas de crédito.

II. Marco Jurídico y Regulatorio de la Tarjeta de Crédito y Débito en Rep. Dominicana

El 19 de enero del 2006, la JM en virtud de su Décima Resolución puso en vigencia el **Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros**. Este reglamento consta de 27 artículos y trata en detalle:

- Las obligaciones y los derechos de los usuarios de los servicios financieros.
- Las obligaciones y los derechos de las EIF.
- De los contratos bancarios y de adhesión.
- Los supuestos de contratos abusivos.
- De las reclamaciones ante la EIF.
- De las reclamaciones ante la SB.
- De la organización del servicio de atención al cliente de las EIF.
- De la creación de la división de Protección al Usuario en SB.
- De las políticas de difusión y publicidad de la información.
- Los requerimientos de información que las EIF deben presentar a SB.
- De las sanciones que se aplican a las EIF.

II. Marco Jurídico y Regulatorio de la Tarjeta de Crédito y Débito en Rep. Dominicana

Los contratos bancarios y de adhesión que usan las EIF son enviados antes de su puesta en vigencia a la SB para su registro, análisis, revisión y aprobación, de forma que no contengan cláusulas abusivas en relación a los derechos de los usuarios de los servicios financieros. Estos contratos se ponen en vigencia tan pronto SB los aprueba. Y son puestos a conocimientos del público en general en las páginas web de la SB, de la ABA y en las de los bancos e instituciones financieras.

El Reglamento dedica todo un capítulo a establecer los supuestos de contratos abusivos, detallando entre estos supuestos: los que atenúen o limiten las responsabilidades de las EIF, la renuncia al ejercicio de los derechos de los usuarios, las que impongan la utilización obligatoria de la conciliación, las que excluyan el ejercicio del recurso de reclamación, la no existencia de espacios en blanco, entre otros.

El Reglamento establece también que el tamaño mínimo de la letra de los contratos debe ser una letra de tamaño 10. igual disposición ha emitido Proconsumidor.

II. Marco Jurídico y Regulatorio de la Tarjeta de Crédito y Débito en Rep. Dominicana

Por su parte, la Superintendencia de Bancos puso en vigencia el **Instructivo para la Estandarización de las Reclamaciones Realizadas por los Usuarios de los Servicios Financieros** (Circular SB No. 009/10 de fecha 27 de Julio del 2010) que complementan el Reglamento y crea un sistema que se basa en:

1. El cliente bancario presenta su reclamación por escrito al banco.
2. El banco debe responder en un plazo no mayor a 30 días calendario.
3. Si no está conforme, presenta su reclamación ante SB en un plazo no mayor de 2 meses en la División de Pro Usuario de SB.
4. SB procesa la reclamación y toma decisión al respecto, si procede o no.
5. Para que los usuarios puedan darle seguimiento estatus de su reclamación presentada ante SB, dicho organismo ha desarrollado un portal web, donde en la sección de Servicios, cuenta con la opción de consulta-seguimiento de reclamaciones de los usuarios.

II. Marco Jurídico y Regulatorio de la Tarjeta de Crédito y Débito en Rep. Dominicana

F. Acuerdo de Cooperación Interinstitucional SB – Pro Consumidor

La Superintendencia de Bancos y el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) suscribieron un Acuerdo de Cooperación Interinstitucional el 10 de marzo del 2010, con la finalidad de normar sus competencias y actuaciones específicas en cuanto al registro de los contratos de adhesión y reclamaciones de los clientes bancarios.

Pro Consumidor reconoce que es competencia exclusiva de SB la revisión y aprobación previa de los contratos de adhesión, así como llevar un registro y control actualizado de los mismos.

SB reconoce que Pro Consumidor tiene facultad para revisar dichos contratos con la finalidad de determinar si contienen cláusulas abusivas.

Pro Consumidor se compromete a tramitar a SB los reclamos que reciba de los usuarios de los servicios financieros y solicitar a través de SB cualquier información sobre los contratos de adhesión que suscriban las EIF.

II. Marco Jurídico y Regulatorio de la Tarjeta de Crédito y Débito en Rep. Dominicana

Tomando en cuenta lo anteriormente detallado es evidente que en la República Dominicana existe un marco legal apropiado desarrollado de forma amplia, con un ente regulador, el Banco Central, un ente supervisor, la Superintendencia de Bancos, con normas prudenciales que contribuyen a la sanidad del sistema financiero y con normas que protegen a la clientela de las instituciones financieras, entre ellos, a los usuarios de una modalidad crediticia como son las tarjetas de crédito.

En consecuencia “como cualquier crédito al consumo, las tarjetas de crédito no necesitan de una ley especial para lograr una regulación efectiva”, o lo que es lo mismo, de una ley, en nuestro país.

III. Aspectos del Proyecto de Ley

- Régimen de Sanciones Especiales.

Por otra parte, los defensores de este Proyecto de Ley han manifestado que el mismo es necesario porque se requiere un régimen de sanciones especiales. Sin embargo, el régimen de sanciones que este Proyecto de Ley contempla lo refiere a lo dispuesto y establecido en la Ley Monetaria y Financiera, cuando en el Capítulo IX Art 63 del Proyecto establece «Las infracciones a la presente Ley serán sancionadas según el ámbito, alcance, naturaleza y tipo, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Monetaria y Financiera y en la Ley General de Protección a los Derechos del Consumidor o Usuario»

En consecuencia las operaciones de tarjeta de crédito en nuestro país, no requieren de un régimen de sanciones especiales, pues el mismo es reconocido existente en la Ley Monetaria y Financiera por este Proyecto de Ley.

IV. Otros Aspectos del Proyecto de Ley

a) Límite a la tasa de Interés.

El Art 28 del Proyecto contempla lo siguiente: “El límite de los intereses financieros que el emisor aplique al titular, no podrá superar en más del treinta por ciento (30%) a la tasa que el emisor aplique a las operaciones de préstamos personales en moneda corriente para clientes.”

Cuál sería este límite? Este límite es la tasa de préstamos personales, por ejemplo el 20.4% al mes de septiembre 2013 más 30%, haría que la tasa a aplicar sería igual al 26.5% anual.

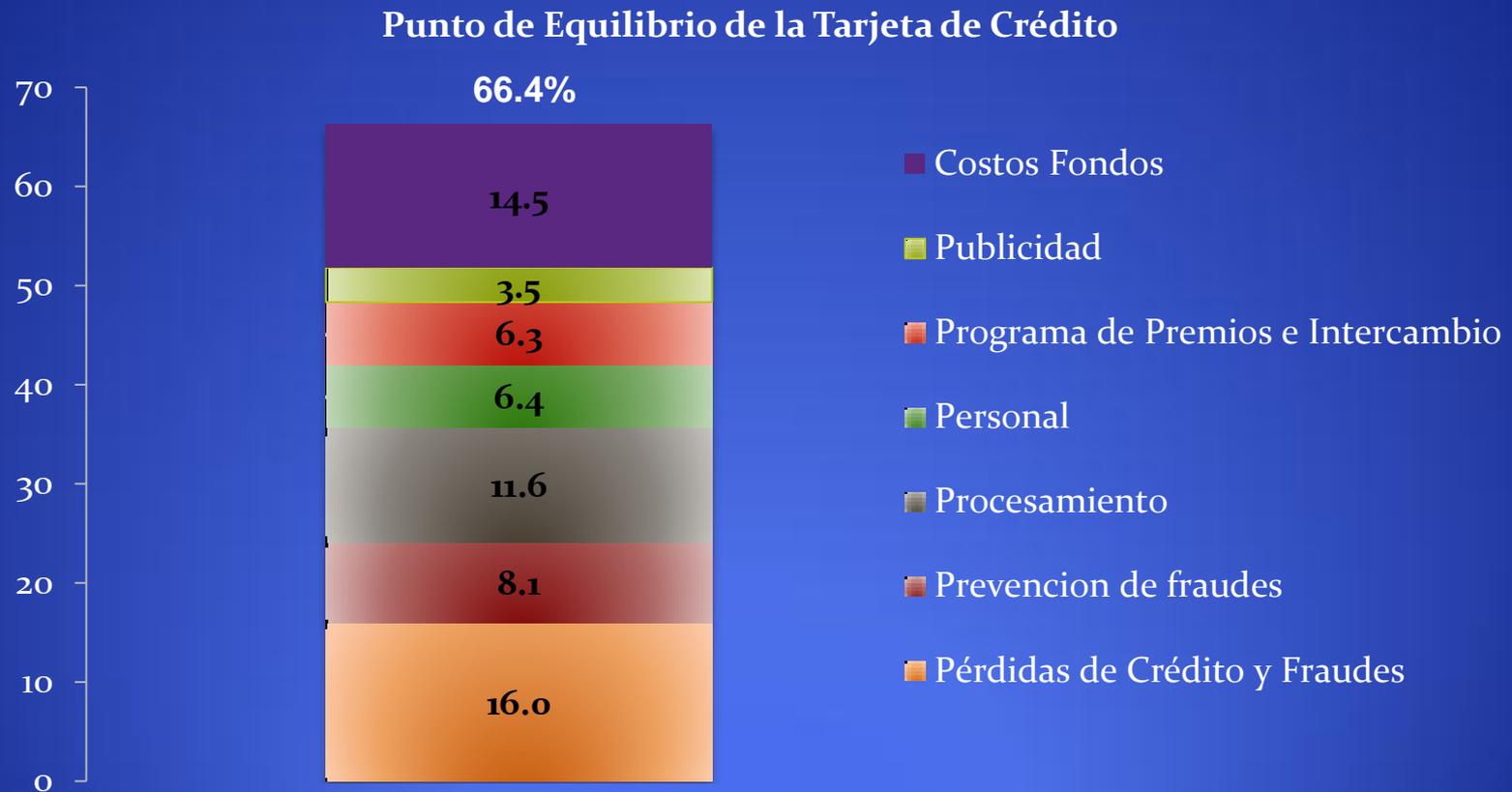
IV. Otros Aspectos del Proyecto de Ley

El establecer un límite a la tasa de interés es contrario a la Constitución y a la propia Ley Monetaria y Financiera, considerando que:

- La Constitución de la Republica dispone en su Artículo 217 que el régimen económico del país se fundamenta en el marco de la libre competencia lo que fundamenta en consecuencia el accionar de las empresas en nuestro país.
- La Ley Monetaria y Financiera 183-02, dispone que “Las operaciones monetarias y financieras se realizarán en condiciones de libre mercado. Las tasas de interés para transacciones denominadas en moneda nacional y extranjera serán determinadas libremente entre los agentes del mercado.”

IV. Otros Aspectos del Proyecto de Ley

Por otra parte, el Proyecto, que limita la tasa de interés, **no considera que en las tarjetas de crédito los costos son mucho más altos que en los demás tipos de financiamientos.**



Fuente: Estimaciones de ABA para 2012 en base a 1 millón de tarjetahabientes con límite de hasta RD\$20,000

IV. Otros Aspectos del Proyecto de Ley

Tampoco considera los diferentes perfiles de riesgo de los tarjetahabientes y en adición, las diferentes estructuras de costos según el tamaño de los tarjetahabientes.

Fijar un límite a las tasas de interés como contempla este Proyecto de Ley (tasa de préstamos personales 20.4% al mes de septiembre 2013 más 30% haría que la tasa a aplicar sería igual al 26.5% anual), muy inferior al costo propio de las operaciones de tarjetas de crédito y su precio de equilibrio como se mostró en la gráfica anterior.

Lo anterior provocará que al no cubrirse los costos, se cancelarán 1,913,000 tarjetas que se encuentren en esta situación. Ello representa el 82% de las tarjetas vigentes, por lo que el mercado dominicano de tarjetas quedaría reducido solamente al 18% del total de las tarjetas actualmente vigentes. Prácticamente desaparecerán.

IV. Otros Aspectos del Proyecto de Ley

b) Tasa de Usura.

El Artículo 68 del Proyecto, contempla lo siguiente: “Se considerarán usurarios y por tanto, no procederá su pago por el deudor y consiguientemente el acreedor perderá cualquier derecho que le corresponda al efecto, las cantidades que deban pagarse por cualquier concepto como consecuencia de un contrato de crédito, en la parte en que la cuantía total supere el 70 por ciento la media del interés que para el período correspondiente estén cobrando las entidades financieras.”

Cuál sería la tasa de usura? Esta tasa sería la tasa promedio de préstamos por ejemplo 14.0% al mes de septiembre 2013 más 70% que **sería** igual a 23.8% anual.

Lo anterior estaría estableciendo un límite a las tasas (23.8%) diferente a lo establecido en el Art 28 de este Proyecto (26.5%), lo que lo hace inconsistente.

IV. Otros Aspectos del Proyecto de Ley

La evidencia empírica del estudio de controles de tasas realizado por la ASBANC del Perú demuestra que fijar un límite a las tasas de interés, como contempla este Proyecto de Ley, tiene las siguientes consecuencias negativas, citamos:

“Los efectos de dichos límites han sido perversos, afectando especialmente a las personas de bajos ingresos, imponiéndoles una barrera que les impide acceder al sistema financiero formal. Otros obstáculos para el desarrollo del sistema bancario que generan los topes a las tasas de interés es que desalientan la competencia, incentivan la falta de transparencia y promueven la aparición de prestamistas informales y no regulados.”

V. Conclusiones

En República Dominicana existe un marco legal apropiado con un ente regulador, la Junta Monetaria, organismo superior del Banco Central y del ente supervisor, la Superintendencia de Bancos, con normas prudenciales que contribuyen a la sanidad del sistema financiero y con normas que protegen a la clientela de las instituciones financieras, entre ellos, a los usuarios de una modalidad crediticia como son las tarjetas de crédito.

En consecuencia “Como cualquier crédito al consumo, las tarjetas de crédito no necesitan de una ley especial para lograr una regulación efectiva en nuestro país”.

V. Conclusiones

Limitar las tasas de interés como se contempla establecer en el Proyecto de Ley, tendría un efecto sumamente negativo sobre el poder de demanda de los usuarios de tarjetas de crédito y en el acceso a préstamos de las micro y pequeñas empresas, afectando el potencial de la actividad económica y el empleo.

En adición, conducirá a que los tarjetahabientes que hoy utilizan y disfrutan de los beneficios de la tarjeta de crédito y los demás usuarios de financiamiento (micro y pequeña empresa) tendrían que recurrir al mercado financiero informal donde las operaciones crediticias tienen una tasa de interés que en promedio ronda el 10% a la semana, o el 40% al mes o casi 500% al año, perjudicando principalmente y en mayor medida, a estos tarjetahabientes, que son precisamente los de bajo límite y a los sujetos de crédito que cuentan con un ingreso personal bajo.

ABA

JMLV / MG /VMB

7 noviembre de 2013