

Proyecto de ley sobre Portabilidad Financiera

Comentarios y observaciones de la Organización de Consumidores y Usuarios de Chile, ODECU.

El eje y fundamento del Proyecto de ley se basa en el siguiente diagnóstico:

(1) Existe un gran interés entre los consumidores de contar con una alternativa efectiva para cambiar sus productos y servicios financieros a otra institución financiera (más de la mitad de las personas encuestadas está dispuesta a cambiarse de institución financiera, en particular ante una mejor oferta respecto a intereses o comisiones, o en razón de beneficios o calidad del servicio prestado).

(2) Cambiarse de institución financiera en nuestro país resulta ser un proceso difícil (existen barreras para el cambio expedito de proveedor).

La posibilidad de cambiar al proveedor de un producto financiero mediante un refinanciamiento de deuda adquiere una importancia especial para los hogares y las pequeñas empresas chilenas.

Los comentarios a este Proyecto de Ley son los siguientes:

1) Cumplimiento de las formalidades que exige la Ley de Sernac Financiero (art 17 A a K de la Ley de Protección al Consumidor).

Para evitar cualquier interpretación que pueda generar confusión, se sugiere aclarar formalmente la necesidad que el nuevo proveedor genere y entregue copia del contrato de adhesión, cumpliendo con las formalidades legales. Lo anterior, por cuanto se requiere descartar la posibilidad que en el mercado los operadores lleguen a considerar que basta con el certificado de liquidación u oferta de portabilidad.

2) Bien en garantía que mantiene una garantía general (no específica) con el proveedor original.

El proyecto de ley aclara que en caso que un nuevo crédito subrogue al crédito inicial, y este último esté caucionado por una garantía real con cláusula de garantía general, ésta pasará a beneficiar exclusivamente al nuevo proveedor. Es decir, el proveedor que asume la portabilidad financiera se va a beneficiar de la garantía general (normalmente hipotecaria, pero puede aplicarse también a la prenda general de un automóvil respecto de un crédito automotriz).

Es posible considerar una solución diferente: la garantía general se torna en garantía específica salvo que el consumidor acuerde expresamente con el nuevo proveedor que se mantiene una garantía general, para el caso de considerar que habrá nuevos créditos con ese mismo proveedor. Es decir,



ORGANIZACIÓN DE CONSUMIDORES Y USUARIOS

el proyecto de ley debiera considerar una instancia de consulta y confirmación del propio cliente (consumidor o microempresa) si le interesa o no mantener la lógica de garantía general (que se ha justificado con el proveedor inicial bajo el supuesto que se iban a asumir otras obligaciones crediticias con ese mismo proveedor).

3) Claridad sobre si el Proyecto de Ley aplica única y exclusivamente para créditos hipotecarios y también a otros créditos.

El Proyecto de Ley debe aclarar si aplica única y exclusivamente para créditos hipotecarios y también a otros créditos asimilados que también asocian una garantía real (por ejemplo, créditos automotrices donde el vehículo queda en prenda), y respecto a otros productos financieros (otros créditos tales como créditos de consumo y créditos asociados a tarjetas de crédito). El Proyecto de Ley alude a “producto asociado a créditos disponibles no desembolsados o créditos rotativos”, y en términos general alude a productos financieros (incluye a una “institución que coloque fondos por medio de operaciones de crédito de dinero de manera masiva”), lo que da lugar a que queden incluidos créditos asociados a tarjetas de crédito. En este último caso, no se advierten las ventajas de esta herramienta, y su implementación puede generar complicaciones operativas muy difíciles de solucionar.

En general los consumidores no optan por considerar que otro emisor de una tarjeta de crédito se haga cargo de la deuda que ese consumidor mantiene con otro operador en el mercado. Al contrario, normalmente a los consumidores les interesa disponer de varias tarjetas de crédito en forma simultánea. En el caso de las tarjetas de crédito, se debe esperar que aparezcan las compras aún no facturadas, debiendo esperarse que éstas aparezcan para ser canceladas, todo lo cual hace impracticable la operatividad de la portabilidad financiera.

4) Reglas adicionales para los Mandatos.

El proyecto de ley establece que, mediante la aceptación de la oferta, el cliente otorga al nuevo proveedor un mandato de término respecto de determinados productos y servicios financieros que el cliente mantiene con el proveedor inicial. Dicho mandato facultará al nuevo proveedor para realizar todos los pagos, comunicaciones o requerimientos correspondientes, en nombre y representación del cliente. En este Mandato es importante, en protección de los intereses del cliente que está efectuando la portabilidad financiera, que se firme un finiquito y término formal del crédito anterior, de manera de evitar que el cliente pueda mantener vigente algún saldo o deuda pendiente con el anterior proveedor.

Es decir, no basta que el nuevo proveedor deba realizar todas las gestiones necesarias para que el cliente contrate los nuevos productos y servicios financieros, sino que debe asegurarse que se ha puesto término en forma definitiva al crédito anterior. Debiera además aclararse en forma expresa las reglas relativas a la rendición de cuentas del mandatario (nuevo proveedor) en favor del mandante (cliente, consumidor o microempresa).

5) Plazo muy estrecho para implementar la portabilidad.

Pareciera existir problemas con la implementación de un plazo tan estrecho para desarrollar la respectiva gestión de cambio de crédito y proveedor: éste último deberá cumplir el mandato de término dentro de un plazo de 3 días hábiles. Según el propio proyecto de ley, el plazo mínimo que tomarían esta actividad en la actualidad sería de 2,5 meses (seguramente son tres meses o más en muchos casos). No resulta positivo un plazo tan estrecho, porque esto puede ir en contra de los objetivos del proyecto, en términos que resultan tan exigente el estándar, los proveedores no estén interesados en formular ofertas de portabilidad financiera. Un plazo de 15 días pareciera cumplir adecuadamente los objetivos sin afectar las expectativas de los clientes (consumidores y microempresas).

6) Facilidades para comparar diferentes ofertas de portabilidad.

Existe un importante tipo de asimetría respecto de los clientes (consumidores normalmente) en relación con lo dificultoso que resulta para una persona comparar a bajo costo las distintas alternativas financieras que se le ofrecerán con motivo de la portabilidad financiera. La brecha de conocimiento puede reducirse, pero a un cierto costo, al cual se le denomina costo de búsqueda. Si los costos de búsqueda son muy significativos, el cliente tomará la primera opción que se presente, lo cual dará incentivos a las empresas a elevar los precios o tasas cobrados por sus servicios. Con el objeto de facilitarle al cliente la comparación entre dos o más ofertas de portabilidad, la regulación debe procurar generar criterios e indicadores que permitan de manera sencilla al cliente comparar las diferentes opciones.

7) Posibilidad del proveedor original de mejorar sus condiciones de financiamiento ante una solicitud de certificado de liquidación de crédito.

Existen aspectos dinámicos a tener en cuenta en el mercado de los productos financieros que serán objeto de la portabilidad financiera. Los clientes cautivos, de quienes se pueden extraer rentas en el futuro, generarán fuertes incentivos a las empresas a capturarlos en el presente. Y una forma de captar y retener clientes es ofrecer condiciones ventajosas. No debieran existir impedimentos –sino por el contrario, incentivar esta práctica– que el propio proveedor financiero original que recibe una solicitud para emitir un certificado de liquidación de crédito le informe al propio cliente su propia oferta de portabilidad hacia nuevas y mejores condiciones (en el caso que desee así considerarlo). Esto le genera al cliente mayores opciones, y se cumplen los objetivos de esta política pública: en definitiva, el cliente optará por aquel proveedor (el actual o uno nuevo) que le entregue mejores condiciones comerciales.

8) Educación financiera como herramienta indispensable para complementar esta política pública de la portabilidad financiera.

Se requiere una mirada complementaria: Reforzar la educación financiera por el Estado para abordar esta situación en Chile: El 66% del total de hogares en Chile, y la tenencia de deudas representa una carga importante en el presupuesto de los hogares. Las familias con deuda gastan en promedio un 25% de sus ingresos mensuales en intereses y amortizaciones originados de sus obligaciones financieras. Estas son las cifras y diagnóstico que indica el propio Proyecto de Ley. Se



ORGANIZACIÓN DE CONSUMIDORES Y USUARIOS

requiere no únicamente de un mecanismo o herramienta que facilite al consumidor a cambiarse de proveedor financiero, sino que –incluso antes que eso- generar un cambio cultural en nuestro país para que los consumidores comprendan los impactos del sobreendeudamiento, ya que éste es un problema grave en nuestro país, y la portabilidad financiera por sí sola no facilitará el contexto a las familias que mal utilizan los productos financieros disponibles en el mercado, y los llevan a asumir gastos financieros desproporcionados en relación con su real capacidad económica.

Análisis

El Art2. N1 del proyecto dice que el Certificado de Liquidación, base documental y piedra angular de la portabilidad, sería el de la letra 17D de la LPDC, que en su versión reformada por el Art. 29 N°2 letra a del proyecto dice lo siguiente: “Los proveedores de servicios financieros pactados por contratos de adhesión deberán entregar al respectivo consumidor, dentro del plazo de 3 días hábiles contado desde que éste lo solicite, un certificado de liquidación para término anticipado. El certificado podrá ser solicitado tanto presencialmente como de manera virtual al respectivo proveedor de productos o servicios financieros pudiendo asimismo requerir que se entregue de manera virtual o presencial”.

Esta idea de que sea el consumidor el que pide el Certificado de Liquidación es contrario a la mecánica del proyecto que dice que “tú mismo puedes contactar al nuevo proveedor, solicitarle portabilidad y darle un mandato para que requiera el término con el antiguo proveedor”. Esto puede trancar las cosas porque obliga al consumidor a requerir del banco la información y aunque la ley ponga sanciones plazos y procedimientos, el consumidor siempre va a estar en desigualdad ahí. Lo lógico es que cualquier proveedor con una solicitud firmada por el consumidor pueda pedir el certificado de liquidación a otro proveedor.

El proyecto no se refiere al costo de este servicio de Certificar. Si vale por ejemplo \$50.000, igual todo se tranca para aprovechar las bajas de tasas. Debe quedar expresamente que el Certificado de Liquidación es gratuito y que puede entregarse a cualquier proveedor financiero que tenga Solicitud Firmada. Una Solicitud debiera servir para varios bancos al mismo tiempo, esto si el consumidor tiene cuentas en más de uno y quiere moverse a uno nuevo.

- Si aplicamos el contenido del proyecto, debemos entender que se aplicarían las reglas del prepago presentes en la ley 18.010 respecto a operaciones de crédito en dinero. En Chile, el prepago implica el cobro de una comisión de prepago, destinada a desincentivar su uso en beneficio de los intereses económicos de los bancos. Entonces, la pregunta será cómo se enfrentará ese costo de modo tal que el cambio no implique asumir nuevos costos, con una carga financiera incluso superior, lo que podría terminar pareciéndose más a una repactación.
- Por lo tanto, le haría muy bien al proyecto plantear la definitiva eliminación de la comisión de prepago que, durante más de cuatro décadas, ha operado en contra de la movilidad



ORGANIZACIÓN DE CONSUMIDORES Y USUARIOS

entre los diferentes oferentes de créditos, encareciendo el pago anticipado. Los bancos deben esforzarse en mejorar sus tarifas, productos, servicios y atención para que los clientes no tengan deseos de abandonarlos. No parece razonable que una industria necesite de una ley para mantener a sus clientes, como ocurre con la norma de prepago.

- Luego, la ley señala los contenidos del Certificado de Liquidación detalladamente en los Art. 29 N 2 letra a. Esto sirve de poco si la información es insuficiente para el nuevo proveedor. Lamentablemente lo que la ley no hace es establecer claramente las obligaciones del emisor del Certificado respecto de su contenido. La Ley debiera establecer que el contenido del Certificado de Liquidación obliga al emisor respecto de la calidad, monto y cantidad de deudas y garantías contenidos en ellos. Dicho de otra forma, más que enfocarse en los contenidos la ley debe decir que el Certificado de Liquidación debe ser apto para finiquitar en todos sus aspectos la relación entre el cliente y el banco su el cliente así lo pide, y no deshacerse en los detalles que debe contener. Incluso es conveniente que aparezca un absoluto aquí, que el consumidor pueda elegir en un gran cuadrado del formulario que está enviado al Solicitud para terminar completamente su relación con el banco que deberá emitir el Certificado de Liquidación. Debe establecerse una presunción en contra del banco que continúa relacionado con un cliente por uno o más productos después de operada la portabilidad en estas condiciones. Solo así van a competir de verdad.
- Luego falta el tema de los incentivos a emitir el Certificado de Liquidación de buena de fe de forma completa, ello porque, si el sistema funciona, para los bancos no habrá incentivos a entregarlos. Para que los incentivos a entregarlos completos sean efectivos, se debe establecer que los bancos deben señalar cuando deniegan la portabilidad por falta de información o por ineptitud del Certificado. En este caso debiera establecerse que el banco emisor del certificado será responsable de la pérdida de negocio o de intereses más bajos o del costo de oportunidad del cliente que no pueda hacer efectiva la portabilidad. Esto adicionalmente a las multas más brutales por la no emisión en tiempo y forma que se pueda conseguir.
- La norma transitoria debería dar 12 meses a los bancos para que actualicen sus registros de ciertos bienes como prendas o hipotecas para poder dar respuesta a la petición de Certificado de Liquidación en un tiempo razonable. De otra forma siempre echarán la culpa de que no pudieron obtener de notarios y conservadores información respecto de la naturaleza de las garantías reales sujetas a registro y ahí otras leyes en juego y más costos.

Stefan Larenas Riobó

Presidente

ODECU

Santiago, Octubre 2019