ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

LEY DE MEDIDAS PARA ALIVIAR LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LOS HOGARES.

EXPEDIENTE N.º 21651

DICTAMEN NEGATIVO UNÁNIME

16 DE JUNIO DE 2020

TERCERA LEGISLATURA

01 DE MAYO DE 2020 AL 30 DE ABRIL DE 2021

PRIMER PERIODO DE SESIONES ORDINARIAS

ÁREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS II
COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS SOCIALES

DICTAMEN UNÁNIME NEGATIVO

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Las suscritas diputadas y diputados, miembros de la Comisión Permanente de Asuntos Sociales, rendimos dictamen negativo unánime del proyecto LEY DE MEDIDAS PARA ALIVIAR LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LOS HOGARES, Expediente Nº 21651, iniciativa del Poder Ejecutivo, publicado en La Gaceta N°121, Alcance N°148 del 28 de junio de 2019 e inició su trámite en la Comisión de Asuntos Sociales el 3 de julio 2019, con base en las siguientes consideraciones:

1.- Objetivo del proyecto

Modificar la legislación actual para eliminar la limitación impuesta del tipo de inversionistas que pueden adquirir estos instrumentos, con el propósito de que los bancos comerciales del Estado puedan destinar parte de sus recursos a programas de crédito y establece medidas para deudores que han adquirido muchas deudas mediante la creación de un programa de crédito para eliminar el sobreendeudamiento de las personas y propone medidas para evitar la usura.

2.- Trámite legislativo

Dicho proyecto de ley fue publicado en la Gaceta 121, al Alcance 148, del 28 de junio de 2019 e ingresó al orden del día de la Comisión Permanente de Asuntos Sociales, el 3 de julio de 2019.

Que en la sesión N°38, del 19 de noviembre de 2019, se aprobó la moción para convocar a los señores Pilar Garrido González – Ministra de Planificación Nacional y Política Económica, así como al señor Julio Jurado Fernández, Procurador General de la República, esta última audiencia se dejó sin efecto mediante moción aprobada el martes 9 de junio de 2020.

Además, en esa misma sesión se aprobó moción con el fin de consultar el expediente a las siguientes entidades: Banco Central de Costa Rica, Banco de Costa Rica, Banco Nacional de Costa Rica, Banco Popular y de Desarrollo Comunal, Superintendencia de Entidades Financieras – Sugef, Asociación Bancaria Costarricense y Contraloría General de la República.

3.- Respuestas recibidas

Cumplido el plazo que señala el artículo 157 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, se consideran las siguientes respuestas, las cuales son relevantes y se extraen los principales argumentos:

- Oficio GG-11-897-2019, del 25 de noviembre de 2019, suscrito por el señor Douglas Soto León, Gerente General del Banco de Costa Rica, que señala lo siguiente:

a) “Debemos asumir que las medidas propuestas se encuentran asociadas con el título y propósito de este, a saber, mejorar la situación financiera de los hogares costarricenses. Decimos que hay que asumir los resultados de la iniciativa porque si bien estamos de acuerdo permitir al Banco de Costa Rica la utilización de instrumentos financieros subordinados o préstamos subordinados, deberíamos entender que esta flexibilización procura brindar mecanismos para captar recursos económicos a menor costo del mercado local, lo cual podría redundar en una disminución de las tasas activas de ciertos productos o servicios bancarios. Esta eventual disminución, igualmente presumimos se desea que sea destinada a soluciones crediticias para los hogares que se encuentran más endeudados según se ha difundido en medios de comunicación colectiva. Por supuesto, este comentario no pretende sustituir la opinión de los encargados de finanzas en el Banco, quienes de manera mucho más calificada podrían analizar este aspecto de la iniciativa de ley.”

b) “En cuanto a la segunda medida que contiene el proyecto en consulta, sobre la implementación de una tasa de usura, nuestra apreciación es diferente. En nuestro criterio nos enfrentamos a situaciones distintas, por un lado, la aparente necesidad de regular (“intervenir”) el mercado de productos y servicios crediticios, así como el de las ventas de bienes y servicios a plazo y bajo modalidades de crédito por parte de empresas no son intermediarias financieras. En este sentido, para hablar de “usura” primeramente deben establecerse los parámetros para la definición de los “precios” o tasas de estos productos crediticios en el sentido más amplio de la expresión. Será a partir de la definición que sería técnicamente adecuado calificar o definir cuándo se materializaría eventualmente la “usura” ya sea como una falta de carácter administrativo o hasta de índole penal. En nuestro criterio, con el mayor respeto, adolece gravemente de este enfoque y análisis.”

c) “Sin perjuicio de lo anterior, debemos señalar que el alto endeudamiento de un sector de los hogares costarricenses no se debe simple y solamente a las (altas) tasas de interés de crédito o de los establecimientos que venden al “crédito”. Las ventas a crédito y las tarjetas de crédito no pueden ser calificadas como “malignas” en sí mismas, ya que constituyen un instrumento financiero más al alcance de todas las personas (sin pretender obviar en algunos supuestos prácticas poco transparentes sobre las tasas “efectivas” que deban ser pagadas por los deudores). Estas herramientas financieras pueden ser utilizadas de buena o no tan buena forma, pero ello dependerá en primera y única instancia de la persona-deudora, no del acreedor. En nuestro criterio el alto endeudamiento obedece principalmente a: los hábitos de consumo, ausencia de una cultura de ahorro y al caleidoscopio de valores que presentan las diferentes generaciones.”

d) “En efecto, en un entorno sociocultural que promueve el consumismo, en el que “aparentar” es más importante que “ser”, resulta mucho más relevante comprar el

último dispositivo de teléfono “inteligente” (“Smartpohone”) del mercado, que mantener el modelo anterior (el teléfono “viejito”). También nos enfrentamos a cambios generacionales profundos en la sociedad costarricense en la que coexisten una diversidad de “valores”, aceptables para cada generación en su propio contexto. Por ejemplo, contamos con generaciones que crecieron y aprendieron a esperar y saben que para adquirir ciertos bienes deben trabajar y ahorrar, pero igualmente vemos generaciones para las que la inmediatez es tan vital como el aire que respiran, porque ese es el mundo que conocen.”

e) “En resumen, la definición o intervención de los mercados financieros y la de la venta de bienes a crédito, no necesariamente mejorará el nivel de endeudamiento de los hogares costarricenses, porque este fenómeno presenta raíces mucho más profundas sociológicamente hablando. Por el contrario, existe la posibilidad de que, al producirse una reducción en los costos financieros de estos instrumentos, los tomadores de créditos se endeuden más, con lo que produciría el efecto inverso deseado. Así las cosas, con la debida consideración debemos advertir, que el fenómeno del alto endeudamiento de los hogares costarricenses amerita un enfoque multidisciplinario en todos los niveles de la sociedad, entre los cuales destacamos la educación de los habitantes del país, desde sus primeros años en el sistema educativo.”

- Oficio ABC-0109-2019 del 29 de noviembre de 2019, suscrito por la señora María Isabel Cortés C., Directora Ejecutiva de la Asociación Bancaria Costarricense, el cual indica lo siguiente:

a) “Respecto a lo dispuesto en el ordinal segundo del proyecto de ley, el cual faculta al Banco Central de Costa Rica a establecer una tasa máxima que regule los mercados financieros y de copras a crédito, es menester indicar que la Asociación Bancaria Costarricense ya se ha pronunciado en diferentes proyectos de ley en los que se pretende establecer este tipo de límites, indicando que como tesis de principio se opone a este tipo de restricciones a la libertad de comercio.”

b) “Empero, si la voluntad política es emitir regulación en ese sentido la Asociación ha manifestado que dicha fijación debe ser delegada en el Banco Central de Costa Rica, tal y como lo hace el proyecto. Lo anterior por considerar que se trata de un órgano técnico en la materia, y que como parte de sus funciones esenciales se encuentra velar por el adecuado desarrollo del sistema de Pagos, lo que implica evitar la exclusión financiera. Asimismo, su ámbito orgánico de acción lo convierte en el ente que se encuentra en menor capacidad de realizar esa determinación de la tasa de interés máxima en ponderación con otras variables económicas igualmente importantes, de acuerdo con las funciones que por ley le corresponde ejercer.”

- Oficio DFOE-EC-0906 del 2 de diciembre de 2019, suscrito por la Licenciada Jessica Víquez Alvarado, Gerente de Área, de la Contraloría General de la República, que indica lo siguiente:

No emite opinión, dado que el proyecto de ley rebasa el ámbito competencial del Órgano Contralor en relación con la Hacienda Pública, al tenor de lo dispuesto en los numerales 183 y 184 de nuestra Constitución Política, en concordancia con lo normado en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N°7428."

- Oficio GG-709-19 del 2 de diciembre de 2019, suscrito por el señor * Gustavo Vargas Fernández, Gerente General del Banco Nacional, en el que destaca lo siguiente:

a) "La iniciativa de ley contiene dos propuestas legales, la primera busca modificar el artículo 4 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, Ley N°1644, para eliminar la restricción que existe actualmente sobre el tipo de inversionistas que pueden adquirir deuda subordinada emitida por los bancos comerciales del Estado, permitiendo que estos títulos puedan ser adquiridos por todo tipo de inversionistas. Al respecto debemos manifestar nuestro total apoyo, toda vez que esa modificación legal nos permitirá ampliar el número potencial de inversionistas en instrumentos de este tipo, facilitando con ello el fortalecimiento de nuestro capital regulatorio y permitiendo mejorar el índice de suficiencia patrimonial, lo cual se traduce en una mayor disposición de recursos para poder ofrecer crédito.

b) "La otra norma planteada en el proyecto está relacionada con la regulación de la tasa de interés de usura, sobre este particular debemos manifestar que estamos conscientes que este es un tema sobre el cual los señores diputados y señoras diputadas mantienen especial interés por legislar, por lo que en el marco de discusión de un proyecto similar a este, respetuosamente hemos manifestado la necesidad de que los señores legisladores y señoras legisladoras se sirvan considerar que el establecimiento de estos topes o límites deben, en nuestro criterio, tener dos características o condiciones. Uno, que sean flexibles y se ajusten a las condiciones del mercado. Y segundo, que esa tasa sea lo suficientemente alta, pues si no lo es, puede provocar exclusión financiera, lo cual iría en detrimento de los objetivos del mismo proyecto y de otras iniciativas del país necesarias para el desarrollo económico y social de la población."

c) "…consideramos que la propuesta contenida en este proyecto de ley, al establecer que el Banco Central de Costa Rica será el encargado de fijar la tasa máxima que regule tanto el mercado financiero como el de compras a crédito, debiendo fijar una metodología científica al respecto, permite garantizar una protección a las personas consumidoras, logrando prevenir una posible exclusión financiera, por lo que manifestamos nuestro apoyo al mismo."

- Oficio SGF-3757-2019 del 9 de diciembre de 2019, suscrito por el señor Bernardo Alfaro A. – Superintendente, Superintendencia General de Entidades Financieras, que señala lo siguiente:

a) "Sobre el establecimiento de topes o límites a las tasas de interés: Durante los últimos años, la población civil, legisladores y algunos economistas han insistido en

la necesidad e impulsar políticas públicas tendientes a garantizar de manera más efectiva los derechos de los consumidores financiero. Bajo esta línea definitoria, la Superintendencia General de Entidades Financieras, también es consciente de la importancia y de la necesidad que existe de dotar a entidades gubernamentales de herramientas normativas concretas que le permitan garantizar los derechos de este grupo de consumidores frente a los productos ofrecidos por las instituciones financieras.

Uno de los aspectos que se han pretendido regularizar resultan ser los niveles en los que se encuentran las tasas de interés de los créditos, específicamente, en las tarjetas de crédito. Por ende, con la intención de proteger los intereses de los consumidores, en diversas instancias, se han planteado la posibilidad de fijar topes a las tasas de interés, esto, con el objetivo de erradicar el "abuso" de poder de mercado que poseen las entidades financieras."

b.- "Respecto a aspectos de forma establecidos en el texto propuesto:

En el artículo 2 identificado como "sobre la tasa de usura", se denotan una serie de conceptualizaciones que no engloban la totalidad de variantes o supuestos que se encuentran inmersos en productos bancarios tan característicos, como las tarjetas de crédito. Bajo este orden de ideas, se omite tomar en consideración que las entidades financieras no siempre resultan ser las emisoras directas de las tarjetas de créditos, esto, por cuanto en muchas ocasiones, estas últimas, resultan ser un procesador autorizado por otras marcas o entidades para le emisión del plástico, como por ejemplo Visa, MasterCard, American Express, entre otros.

No se contempla en el articulado que, no sólo las entidades bancarias ofrecen tarjetas de crédito, sino que, existen otras entidades financieras y sujetos no regulados por la Superintendencia que ofrecen ese tipo de medios de pago o crédito. Adicionalmente, se denota una tendencia a vincular el contrato de crédito revolutivo, olvidando por completo el hecho de que las tarjetas de crédito también pueden utilizarse como medio de pago ya que son instrumentos que pueden ser usados para adquirir bienes, servicios y cancelar todo tipo de obligaciones.

El artículo 2 se considera inviable y potencialmente dañino, esto, por cuanto los incentivos y las tasas de interés son el resultado del precio por el uso de la facilidad crediticia, la cual, se conforma por el costo del fondeo, riesgo asociado, "spread", entre otros. Por lo tanto, se encuentra establecido por reglas del mercado y otros supuestos vinculados con las condiciones propias del producto financiero ofrecido, no existe evidencia empírica que demuestre que sea correcto establecer estos límites y condiciones a través de una ley."

c.- "Sobre la reforma al artículo 4 de la Ley Orgánica Sistema Bancario Nacional, Ley N°1644, del 26 de setiembre de 1953.

Actualmente, el artículo de la Ley Orgánica Sistema Bancario Nacional, Ley N°1644, incluye una restricción a los bancos del Estado en torno a que, los instrumentos financieros subordinados o los préstamos subordinados, así como las obligaciones y los derechos que de ellos emanen, solo podrán ser adquiridos o contratados por bancos multilaterales de desarrollo o por organismos bilaterales de desarrollo.

Al analizar el articulado se logra concluir que dicha restricción fue incluida más por razones políticas que por aspectos técnicos, lo anterior, puesto que algunos legisladores consideraban al momento de reformar la norma que incluir esta limitación protegía a los bancos del Estado de la "privatización". Bajo este orden de ideas y evidenciado que tal temor resultó ser infundado, el proyecto de ley que nos ocupa, busca eliminar dicha restricción, lo cual, a criterio de esta Superintendencia, representa una mejora puesto que impulsa el establecimiento de igualdad de condiciones o posibilidades para la banca pública, banca privada y otros participantes del mercado al momento de contratar o emitir deuda subordinada."

d.- "Conclusión:

Si bien mantiene implícita una intención loable o meritoria, lejos de satisfacer las necesidades de protección al consumidor de bajos ingresos, lo pondrá en una situación financiera y económica más vulnerable, esto, ya que se le negará aún más el acceso al crédito formal ofrecido por el sistema financiero nacional y promoverá el uso de facilidades crediticias ofrecidas por personas físicas o jurídicas informales o clandestinas. Adicionalmente, se extrañan los argumentos técnicos y económicos que dan sustento a las condiciones y límites a las tasas propuesta en el texto del proyecto de ley, a efecto de analizar si las condiciones y límites a las tasas propuestas en el texto del proyecto de ley, a efecto de analizar si las mismas tomaron en consideración la realidad económica y condiciones particulares que posee el sistema financiero costarricense."

4.- Audiencia:

Que en atención a la moción aprobada por la Comisión de Asuntos Sociales en la sesión N°38, del 19 de noviembre de 2019, se recibe en audiencia a la señora Pilar Garrido González, Ministra de Planificación Nacional y Política Económica – Mideplan, quien se refirió al proyecto de cita, contenida en los folios del 167 al 170 del acta N°45, de la Comisión de Asuntos Sociales, del 14 de enero de 2020.

Asimismo, los Diputados de la Comisión realizaron preguntas a la señora Ministra Garrido González, las mismas constan en el expediente, a folios del 171 al 183 del acta N°45 de la Comisión de Asuntos Sociales, del 14 de enero de 2020.

Qué sobre los dos temas señalados en el proyecto de ley de cita, la señora diputada María José Corrales Chacón preguntó lo siguiente:

"Diputada María José Corrales Chacón:

Señora ministra, siguiendo en la línea de las consultas de mis compañeras, a mí me preocupa entender cuál es la prioridad del gobierno y del Poder Ejecutivo, justamente con relación al expediente 20.861 y este expediente que viene a hacer una u otra forma, a tratar un tema similar, sin embargo, dejando parámetros completamente abiertos, entonces, basándome principalmente en esta duda quisiera hacerle una pregunta concreta con respecto a quién formuló este proyecto, esta iniciativa, ya que el expediente viene firmado por el señor presidente y únicamente por el Ministerio de la Presidencia, hubo relación por parte del MEIC, el MEIC trabajó en la construcción de este proyecto, el mismo Banco Central, el mismo Ministerio de Hacienda, hubo algún trabajo en conjunto de todos estos ministerios, para poder entender el por qué se dejan todos estos parámetros abiertos, si su despacho también tuvo injerencia directa en la formulación. Porque sí quisiera lograr también, entender justamente, cuál es la prioridad del Ejecutivo, con relación tanto a este como al otro expediente, primeramente."

A la pregunta realizada por la diputada Corrales Chacón, la señora Ministra contestó:

"Señora Pilar Garrido González:
En el momento en que se presenta este expediente, yo no me encontraba en el país, pero no le puedo decir quien presenta la redacción final del texto, pero lo que sí le puedo contar es que tuvimos una reflexión, determinando cuáles eran aquellos aspectos que están conteniendo crecimiento, identificamos que consumo era uno de esos y el alto nivel de endeudamiento de los hogares y que había que actuar sobre ellos. // Si usted me pregunta qué haría yo de manera muy pragmática, yo lo que creo es que estos dos temas tienen que pasar, sea en el proyecto de seguro de depósitos, sea en este proyecto, el tema de usura tiene que ser aprobado, sea en este o en el otro proyecto, en realidad la prioridad del Ejecutivo es responder esta situación de abuso en las tasas que se presentan y no un expediente u otro."

5.- Informes del Departamento de Servicios Técnicos

5.1.- Informe jurídico emitido mediante el oficio AL-DEST-IJU-003-2020, del 20 de enero de 2020 e informe económico oficio AL-DEST-IEC-004-20 del 23 de enero de 2020, que entre otros aspectos destacan los siguientes:

Lo primero que hay que observar es que esta misma modificación – idéntica - es la que ha sido incorporada en el último de los proyectos de Creación del Fondo de Garantía de Depósitos, tema que se ha venido discutiendo recientemente en la Comisión Especial OCDE.[1]

Nos referimos al expediente legislativo No 21.717 "Ley de Creación del Fondo de Garantía de Depósitos y de Mecanismos de Resolución" iniciativa suscrita por 37 diputados de esta Asamblea Legislativa y que fuera presentada a la corriente

[1] Comisión Especial que se encargará de conocer y dictaminar Proyectos de Ley requeridos para lograr la adhesión de Costa Rica a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) Expediente Legislativo N0 20.992".

legislativa el recién pasado 27 de noviembre de 2019 y que ya recibiera Dictamen Unánime Afirmativo el pasado 09 de diciembre de 2019 en dicha Comisión Especial. En ese expediente N° 21.717, en su artículo 55 inciso A), se propone en términos idénticos la reforma al artículo 4 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, eliminando de ese artículo el párrafo que limita la emisión de deuda subordinada para solo con organismos internacionales.

De hecho, la propuesta de dicha modificación, que no tiene ninguna relación con la creación del Fondo de Garantía de Depósitos, más allá de una negociación política del Poder Ejecutivo con los representantes de los bancos públicos tendiente a aceptar la inclusión de los bancos comerciales en este sistema, es lo que motivó la presentación de este nuevo proyecto de ley, que entonces vendrían a sustituir las anteriores propuestas, tanto iniciativa de un grupo de diputados, como del Poder Ejecutivo.[2]

La explicación y justificación de esta reforma que se hace en la exposición de motivos del Expediente 21.717, fue trasladada y copiada en forma literal a este nuevo proyecto de medidas de alivio financiero para los hogares.

La diferencia radica, que mientras que en el Expediente No 21.717 se justifica esta reforma como un "fortalecimiento de la posición patrimonial de los bancos del Estado", en este proyecto N°21.651 se afirma, que tal situación es necesaria para que "los bancos comerciales del Estado puedan destinar parte de sus recursos a programas de crédito y medidas para deudores altamente endeudados".

"La propuesta consiste en eliminar el párrafo de la legislación actual que dispone que la deuda subordinada de los bancos públicos solo podrá ser emitida o contratada con organismos internacionales.

Entonces pese al título, en realidad esta medida tiene relación con el fortalecimiento de la posición financiera de los bancos públicos y poco o nada tiene que ver con el alivio de familias endeudadas." Ver folios del expediente de cita números del 193 al 246.

Asimismo, el artículo 55 del proyecto N°21.717 Ley de Creación de depósitos y mecanismos de resolución, aprobado por el Plenario Legislativo el 6 de febrero de 2020, contiene el aspecto de deuda subordinada en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 55- Se reforma la Ley 1644, Ley Orgánica del Sistema Bancario

[2] Efectivamente, en la Comisión Especial OCDE, se conocen dos expedientes con el mismo nombre de "*Ley de creación del Fondo de Garantía de Depósitos y de Mecanismos de Resolución de Intermediarios Financieros*", el primero de ellos, el Expediente No 21.655 de iniciativa de varios diputados incluye en la propuesta la participación de los bancos públicos. El Expediente 21.657 de iniciativa del Poder Ejecutivo, excluye los bancos públicos de dicho sistema. Ninguna de esas dos propuestas contemplaba la reforma para modificar la regulación de la deuda subordinada de bancos públicos, como ahora lo viene a hacer el mencionado expediente No 21.717

Nacional, de 26 de setiembre de 1953, en las disposiciones y con los contenidos que se indican:
a) Se reforma el artículo 4. El texto es el siguiente:

Artículo 4-
Los bancos comerciales del Estado contarán con la garantía y la más completa cooperación del Estado y de todas sus dependencias e instituciones. La garantía estatal establecida en este artículo no será aplicable a la emisión de deuda subordinada o préstamos subordinados que emitan o contraten los bancos comerciales del Estado, tampoco a las obligaciones o los derechos que de ellos emanen.

Ningún tenedor de deuda subordinada emitida o contratada por los bancos comerciales del Estado podrá poseer, individualmente, un monto que supere el veinticinco por ciento (25%) del capital primario de cada banco emisor.”

Asimismo, el tema de la usura quedó debidamente integrado el texto del proyecto N°20861, “ADICIÓN DE LOS ARTÍCULOS 36 BIS, 53 INCISO G, H Y REFORMA DEL ARTÍCULO 63 DE LA LEY 7472 DE LA PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA Y DEFENSA EFECTIVA DEL CONSUMIDOR, DE 20 DE DICIEMBRE DE 1994, aprobado el 9 de junio de 2020.

En virtud de lo expuesto, esta Comisión dictamina negativamente la iniciativa tramitada bajo el Expediente Nº 21.651- LEY DE MEDIDAS PARA ALIVIAR LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LOS HOGARES.

Dado en la Comisión Permanente de Asuntos Sociales, a los dieciséis días del mes de junio del año dos mil veinte.

Yorleny León Marchena

María José Corrales Chacón

Luis Antonio Aiza Campos

Silvia Patricia Villegas Álvarez

Catalina Montero Gómez

Ignacio Alpízar Castro

Shirley Díaz Mejía

Ivonne Acuña Cabrera

Xiomara Rodríguez Hernández
Diputados