

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS ECONÓMICOS

**LEY PARA LA REINSERCIÓN DEL CONSUMIDOR FINANCIERO
EN EL SISTEMA BANCARIO NACIONAL**

EXPEDIENTE N° 23.661

**DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORIA
05 DE FEBRERO DE 2025**

TERCERA LEGISLATURA

SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES ORDINARIAS

**ÁREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS V
DEPARTAMENTO DE COMISIONES LEGISLATIVAS**

DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORÍA

Los suscritos diputados y diputadas, miembros de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, rinden el siguiente Dictamen Negativo de Mayoría respecto al proyecto, “LEY PARA LA REINSERCIÓN DEL CONSUMIDOR FINANCIERO EN EL SISTEMA BANCARIO NACIONAL”, expediente N.° 23.661, iniciativa de los señores diputados Jorge Dengo Rosabal, Kattia Cambronero Aguiluz, Johana Obando Bonilla y Luis Diego Vargas Rodríguez, publicado en La Gaceta N.°78, Alcance N.°78, el día 05 de mayo de 2023, según las siguientes consideraciones:

I. Datos generales del proyecto:

- El proyecto de cita fue presentado a la corriente legislativa el 28 de marzo de 2023, por parte de Diputados Jorge Dengo Rosabal, Kattia Cambronero Aguiluz, Eliécer Feinzaig Mintz, Johana Obando Bonilla y Luis Diego Vargas Rodríguez.
- Se publicó el día 28 de mayo de 2023 en la Gaceta Número 78.
- Ingresó al archivo el día 10 de agosto de 2023, y el día 16 de agosto de 2023 se da la remisión del expediente a comisión.

II. Objetivo de la iniciativa:

El proyecto de ley en su texto base busca devolver al Sistema Financiero Nacional a los costarricenses excluidos por la coloquialmente llamada “Ley de usura”, y con ello regresarle la seguridad al no tener que recurrir a mecanismos informales de alto riesgo para su seguridad, así como proteger su vida y la de sus allegados. De igual forma, pretende corregir los errores en los que se incurrió en la Ley N.° 9918, “Reforma Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor” del 11 de noviembre de 2020, que buscaba enmendar los efectos indeseados de la “Ley de usura” pero que terminó por promover prácticas no deseadas como el sobreendeudamiento.

Teniendo este contexto en cuenta, es que el presente proyecto pretende la derogación de los artículos 36 bis, 36 ter y 36 quater, así como los incisos g) y h) del artículo 53, de la Ley número 7472, “Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor”, de 20 de diciembre de 1994, adicionados por la Ley N.° 9859 “Reforma de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor” del 16 de junio de 2020, debido al efecto de exclusión de la oferta de crédito del Sistema Financiero Nacional en perjuicio de los consumidores financieros. A su vez, se reforma el artículo 63, de la Ley N.° 7472, de 20 de diciembre de 1994, “Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor”, para armonizar su redacción con la derogatoria de los artículos e incisos antes mencionados.

III. Audiencias realizadas:

No se realizaron audiencias

IV. Consultas realizadas:

Tomando en consideración la pertinencia con esta propuesta de ley, la misma fue consultada a las siguientes entidades:

- Banco Nacional
- Ministerio de Economía Industria y Comercio
- La Oficina del Consumidor Financiero
- Comisión para promover la competencia
- Superintendencia General de Entidades Financieras

A la fecha de elaboración de este Informe de Subcomisión, se contó con las siguientes respuestas:

1. Banco Nacional de Costa Rica:
“(...)

Sobre las reformas planteadas se realizan las siguientes consideraciones:

Con respecto al artículo 44 bis, que se pretende reformar se aprecia que ahora lo que establece son obligaciones a los emisores de tarjetas de crédito, las cuales en su mayoría ya se encuentran establecidas en el Reglamento de Tarjetas de Crédito y Débito (Decreto Ejecutivo No.35867), por lo que no tenemos observaciones que hacer al respecto, ni es eliminar el primer párrafo del numeral actual.

En lo atinente a los artículos que el proyecto busca derogar, sobre el 36 bis, 36 quater, 44 ter, los incisos g) y h) del artículo 53 de la Ley número 7472, “Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor”, de 20 de diciembre de 1994 y sus reformas, estos constituyen precisamente los numerales que se implementaron por medio de la Ley 9859 denominada “Ley de Usura”, de la cual esta institución señaló en numerosas ocasiones acerca de los efectos desfavorables que iba a generar una regulación de esa naturaleza, por lo que no se tienen observaciones.

Con respecto a la derogatoria del artículo 36 ter por un tema de transparencia en la información al público, se estima que es conveniente mantener la publicación del índice de comparabilidad de productos que

realiza el Banco Central de Costa Rica y el Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

(...)

2. Ministerio de Economía, Industria y Comercio:

(...)

Al respecto procede tener en cuenta lo siguiente:

Refiriéndose a la usura la Sala Constitucional, mediante voto 10160-2020 diez horas quince minutos del tres de junio de dos mil veinte, estableció con claridad que: "...No existe en el país, un parámetro legal para poder aplicar el delito de usura para proteger los bienes jurídicos tutelados. No tiene nuestra legislación un parámetro técnico a partir de cuál un determinado cobro de interés o intereses deja de ser ganancia económica legítima, y se convierte en una forma de explotación que atenta contra la buena fe de los negocios y la dignidad humana, en palabras de la Convención de: "explotación del hombre por el hombre".

En esa línea la Sala apuntó en la misma resolución citada que la regulación de la usura responde a "... un vacío normativo y a una obligación convencional que justifican la intervención del legislador para llenar esa omisión que está impidiendo el cumplimiento de la obligación convencional y la aplicación del tipo penal de usura, por lo que no es una opción, desde el punto de vista constitucional, mantener esa omisión...". Agrega, "...no es una opción, desde el punto de vista constitucional, mantener esa omisión, como proponen los consultantes al alegar que no debería existir ningún tope...", razón por la que lo propuesto en el proyecto en discusión, además de constituir un retroceso en perjuicio del consumidor, resulta contrario a lo señalado por el máximo tribunal constitucional.

En la exposición de motivos del proyecto se argumenta que: "Limitar el cobro de intereses no elimina la necesidad de crédito que tiene una persona, sino que limita las vías por las que satisface dicha necesidad. En el caso del crédito, las personas recurren a fuentes de financiamiento informales, es decir, aquellas que no están reguladas por los mecanismos de control y protección del consumidor financiero ni por las entidades y herramientas que verifican el origen de dichos recursos"; sin embargo, no ofrece una alternativa más allá de las eliminación de la regulación vigente, lo cual obvia que tal como también apuntó la Sala Constitucional: "de la propia motivación de la iniciativa legislativa se desprende, que la intención del proyecto que dio origen a la norma impugnada, fue proteger al consumidor frente al abuso y el exceso del que se consideró está siendo objeto, producto de algunas operaciones crediticias

comerciales y su condición de parte débil en la relación contractual, principalmente para procurar una adecuada regulación del cobro de intereses desproporcionados...” (Sala Constitucional. Resolución N° 11995 – 2021). En este punto, resultaría en una ambivalencia abogar por la eliminación a los límites a usura por los altos intereses de los créditos a los que recurren la población en sector informal, pero dejar al descubierto el estado de situación anterior a la Ley de Usura, de una realidad crediticia con altos intereses en algunos sectores. Véase la <https://www.nacion.com/archivo/casas-de-empeno-sacan-de-apuros-pero-cobran-caro/OPPAOP4UQJBX5CDUECEKLZOBSI/story/>

Se acusa los efectos perjudiciales de la regulación de usura, apelando al criterio externado por la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) en su ESTUDIO ANUAL SOBRE LOS IMPACTOS DE LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN LOS ARTÍCULOS 36 BIS Y 36 TER DE LA LEY 9859 (REFORMA LEY DE PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA Y DEFENSA EFECTIVA DEL CONSUMIDOR) de julio 2021 y diciembre 2022. No obstante, no se demuestra un nexo de causalidad entre la fijación de una tasa máxima de interés y la citada exclusión. En ese sentido, no se cuenta con evidencia suficiente que permita atribuir directamente la exclusión financiera alegada a los límites establecidos.

Es necesario profundizar el análisis en cuanto a que sea exclusivamente como consecuencia de la existencia de límites para tasa de interés crediticia que se produzca una exclusión financiera, ya que como lo admite SUGEF en su informe: “En nuestro país, hay un segmento de la población que no cumple con los requisitos de acceso al financiamiento en el mercado formal por motivos varios, entre ellos por problemas en el comportamiento de pago histórico o por capacidad de pago disminuida, entre otros por el sobreendeudamiento así como falta de formalización”ⁱ. (El subrayado no es del original). La pregunta es aquí es: ¿corrige la inexistencia de una tasa tope esta situación?, muy por el contrario, podría agravar la situación de endeudamiento.

Suprime también la propuesta importantes avances en materia de protección del consumidor financiero. Así, por ejemplo, en el artículo 36 bis de la Ley N° 7472 claramente se busca que los oferentes de crédito señalen de forma transparente la tasa de interés total de un crédito, evitando con ello prácticas en las cuales se ofrece una tasa inicial, a la cual posteriormente deben sumarse otros costos, gastos, multas y comisiones, impidiendo al consumidor conocer con exactitud el costo del crédito.

En términos de exclusión financiera no se cuenta con un análisis de valoración del riesgo que realizan los operadores financieros para el otorgamiento de créditos. En otras palabras, es posible que existan personas excluidas del sistema de financiero regulado, debido al riesgo que implica el otorgamiento de

un crédito a un consumidor quien no cuenta con capacidad para honrar su deuda, sumado al hecho de respetar un salario mínimo vital, tal como lo establece el artículo 44 ter de la Ley N° 7472. De ahí que la pregunta central es si realmente existe una exclusión del sistema de financiero, más por razones de capacidad de pago que por la existencia de una tasa límite para operaciones de crédito.

Otro elemento que pasa desapercibido y es necesario introducir al valorar las implicaciones de eliminar la regulación de usura, es que ello no se traduzca en la provisión de rentas desproporcionadas a costa del consumidor, sino también, que haciendo uso de tasas de interés sin límite se trasladen las ineficiencias del proveedor en su operación. De ahí el establecimiento de un límite de tasa de interés para créditos, también produzca que los proveedores de crédito estén obligados a ajustar sus modelos de negocio y a ser más eficientes en el desarrollo de su actividad.

Sustentado en información de la Oficina del Consumidor Financiero, sostiene el proyecto que con el fin de enmendar efectos no deseados de la "Ley de Usura" se introdujeron cambios mediante la Ley N.º 9918 del 11 de noviembre de 2020, que promueven el sobreendeudamiento de las personas trabajadoras, ya que, en su criterio, estas pueden optar porque el patrono siga ejecutando deducciones de salario de cualquier entidad financiera, pese a que supere el salario mínimo, proponiendo como solución la derogatoria del artículo 44 ter, eliminando lo que dispone la norma en cuanto a la existencia de un límite inembargable y sin demostrar que, efectivamente, esa sea una causa de sobreendeudamiento.

Por su parte, la reforma al 44 bis de la Ley 7472, constituye un retroceso a la versión del artículo antes de las reformas introducidas por la Ley N° 9859 como por la Ley N° 9918, con lo cual, por ejemplo, el artículo estaría circunscrito solo a tarjetas de crédito, perdiéndose aspectos relacionados con el reforzamiento a los derechos del consumidor no solo para quienes poseen una tarjeta, sino también, para los que tienen una operación de crédito de otra índole. Así, por ejemplo, quienes tiene una operación de crédito distinta a una tarjeta, hoy cuentan con el derecho que les presente explícitamente, en los estados de cuenta, el desglose de los rubros que el usuario debe pagar, o también, a que no se modifique ninguna condición de la operación crediticia de forma unilateral, una vez suscrito el contrato.

Con fundamento en lo señalado, lo propuesto en el proyecto de ley no ofrece una alternativa para la protección de los consumidores contra la usura, además de no contar con un análisis a profundidad sobre la capacidad de pago real de los sectores con menos recursos, así como de sus niveles de endeudamiento, por lo que no se recomienda su aprobación.

(...)

3. Oficina del Consumidor Financiero:

(...)

Desde antes de su entrada en vigor, la Oficina del Consumidor Financiero advirtió sobre los posibles efectos negativos que iba a generar la Ley N.º 9859 (conocida popularmente como Ley de usura). Uno de los primeros efectos negativos fue la supresión de miles de tarjetas de crédito por parte de un banco privado a casi ochenta mil clientes, una medida que repitieron otras entidades financieras como parte de un ajuste estratégico en su giro de negocio.

Esta medida tomada por las entidades financieras generó sin duda exclusión financiera, al provocar que miles de personas tuvieran que acudir al sector informal para solventar las necesidades de crédito, ya que estas necesidades no se eliminan con el hecho de imponer una tasa máxima de interés; más bien, como lo mencionamos en su momento, con este tipo de medidas lo que se genera es limitar la oferta, lo que provoca excesos relativos de

demanda que es aprovechada por el sector informal mediante la creación de mercados negros.

Asimismo, se estima que una gran cantidad de personas tuvieron que acudir inclusive al préstamo gota a gota para solventar estas necesidades crediticias, al ser la única alternativa para obtener un crédito. De conformidad con la Segunda Encuesta Nacional de Endeudamiento 2023 (SENE) realizada por esta Oficina, la cual se aplicó entre septiembre y octubre del 2023 a 1200 personas entre 18 y 65 años, de todo nivel socioeconómico, con y sin deudas, a nivel nacional y respetando las cuotas estadísticas del país en términos de sexo, edad, condición de actividad, ingreso subjetivo y si reside en el Gran Área Metropolitana o fuera de ella, el 7,4% de los encuestados afirmaron haber tomado algún préstamo de este tipo, lo que equivaldría a alrededor de 221.000 mil costarricenses. Si el préstamo promedio fuera de ₡200.000, eso implicaría que se habrían otorgado préstamos gota a gota por al menos ₡44.000 millones, o un poco más de \$84 millones de dólares al tipo de cambio actual. Aunado a ello, la encuesta revela que 5,5% de los consultados dice haber recibido amenazas e incluso 4,4% indicaron haber puesto una denuncia.

Por otro lado, los promoventes de la Ley de usura afirmaban que uno de los objetivos principales de esta Ley era disminuir el sobreendeudamiento. No obstante, desde la perspectiva de esta Oficina del Consumidor Financiero, esto no ha ocurrido. La SENE de la OCF sugiere que una parte considerable de la gente parte pasó a una categoría de mayor compromiso de sus ingresos. De hecho, el grupo que destinaba el 10% o menos de sus ingresos al pago de deudas creció desde 11% en 2020 a 28% en 2023, lo que apunta a una situación más holgada, seguramente debido a las facilidades financieras brindadas con motivo de la pandemia. Sin embargo, el grupo que dedicaba entre 33% y 37,5% de su ingreso al pago de deudas aumentó su importancia de

5% a 28% en el nuevo estudio. Desde luego no se puede acusar solo a la ley de usura, pero casi sin duda aceleró los efectos de la crisis sanitaria. Además, la Encuesta también señala que las personas con menores ingresos son las que tienen el ingreso más comprometido con el pago de deudas, lo cual se relaciona con el hecho de que son las personas que sufren más exclusión financiera.

Para esta Oficina, el sobreendeudamiento no se combate con la imposición de límites a las tasas de interés; por el contrario, este tipo de medidas generan distorsiones en el mercado que terminan perjudicando al consumidor financiero, como lo vemos hoy día. Desde la perspectiva de esta Oficina del Consumidor Financiero, el flagelo del sobreendeudamiento se debe de combatir desde varios frentes, que incluyen la reactivación económica, la educación financiera, y una promoción más dinámica de la competencia del mercado financiero, por ejemplo al crear condiciones concretas para el surgimiento de una verdadera industria de microfinanzas, con metodologías y productos diseñados para un sector de población muy diferente al que atienden las entidades en la actualidad.

En síntesis, la OCF comparte la visión del proyecto de ley en consulta, y considera oportuno que se apruebe en los términos planteados por los legisladores firmantes del proyecto, a la vez que ofrecemos nuestra colaboración en los esfuerzos que hemos sugerido.

(...)

4. COPROCOM:

(...)

Por lo anteriormente expuesto, se recomienda a la Comisión Permanente ordinaria de Asuntos Económicos, considerar lo siguiente:

1. En lo que respecta al artículo 01 del proyecto de reforma, en relación con los artículos 44 bis y 63 de la Ley N.º 7472, no se emite criterio, al ser un tema relacionado con

materia de consumidor, más que con elementos que involucren materia de competencia y libre concurrencia.

2. En relación con el artículo 02 del proyecto de reforma, que deroga los artículos 36 bis, 36 ter y 36 quater, 44 ter, los incisos g) y h) del artículo 53 de la Ley número 7472, esta Comisión emite criterio en el siguiente sentido:

a. Se emite opinión favorable, en cuanto a lo planteado en el proyecto, en relación con los artículos 36 bis, 36 ter y 36 quater, en cuanto a los límites en las operaciones financieras.

b. En lo que respecta al artículo 44 ter, se omite dar criterio, por no ser un tema que sea de competencia directa, en materia de competencia y libre concurrencia.

c. En lo que respecta a los incisos g y h, del artículo 53 de la Ley N° 7472, aunque es un tema que se relaciona con la eventual derogación de los artículos anteriores, se omite dar criterio, considerando que no es materia de competencia la imposición, así como el alcance o profundidad de los elementos sancionatorios.

(...)

VI. Informe del Departamento de Servicios Técnicos:

Al momento de preparar este Dictamen, no se registra Informe del Departamento de Servicios Técnicos

VII. Análisis de fondo:

Con fundamento en lo señalado, lo propuesto en el proyecto de ley no ofrece una alternativa para la protección de los consumidores contra la usura, además de no contar con un análisis a profundidad sobre la capacidad de pago real de los sectores con menos recursos, así como de sus niveles de endeudamiento, por lo que no se recomienda su aprobación

Por las anteriores razones los suscritos diputados y diputadas de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, rendimos el presente Dictamen Negativo de Mayoría y recomendamos al Plenario Legislativo el archivo del proyecto de ley denominado “LEY PARA LA REINSERCIÓN DEL CONSUMIDOR FINANCIERO EN EL SISTEMA BANCARIO NACIONAL”, expediente N.° 23.661.

Dado en la Sala VI de la Asamblea Legislativa. Área de Comisiones Legislativas V, a los cinco días del mes de febrero del año dos mil veinticinco.

Vanessa de Paul Castro Mora

Olga Lidia Morera Arrieta

Katherine Moreira Brown

Gilberto Campos Cruz

Kattia Rivera Soto

María Marta Carballo Arce

Montserrat Ruiz Guevara

Sofía Alejandra Guillén Pérez

Manuel Morales Díaz
DIPUTADAS Y DIPUTADOS

Parte expositiva: Arturo Bolaños Masís
Parte dispositiva: Nancy Vílchez Obando