



**PRESENTACIÓN ANTE LA COMISIÓN DE
ECONOMÍA, FOMENTO Y DESARROLLO, DE LA
HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS
CONSTITUIDA EN COMISIÓN INVESTIGADORA ***

Enrique Marshall
Presidente Subrogante
Banco Central de Chile

18 de Julio 2011

* Presentación del Banco Central de Chile ante la Comisión de Economía, Fomento y Desarrollo de la H. Cámara de Diputados, encargada de investigar la situación generada con motivo de las malas prácticas crediticias utilizadas por la empresa La Polar S.A.

I. Introducción

Agradezco, en primer término, en nombre del Consejo del Banco la invitación formulada por esta Comisión y me permito hacer presente que la exposición que me corresponde efectuar tiene por propósito colaborar con la labor que le ha sido encomendada a la Comisión Investigadora en el contexto de fiscalizar los actos del Gobierno.

Esta presentación aborda dos temas principales. En primer lugar da cuenta del marco jurídico que rige a los emisores de valores de oferta pública, considerando que la emisora de tarjetas de crédito sujeta a la regulación del Banco forma parte de un grupo empresarial; y, luego se refiere a la normativa dictada por el Banco Central de Chile aplicable a emisores no bancarios de tarjetas de crédito y al ámbito de la supervisión encomendada a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. Finalmente se presentan conclusiones que pueden derivarse de la situación que se analiza.

II. Marco jurídico aplicable al emisor de valores de oferta pública La Polar S.A., y a su filial Inversiones S.C.G. S.A.

En primer término, cabe considerar que la empresa La Polar S.A. es una sociedad anónima abierta que realiza oferta pública de valores, y como tal queda sujeta a las normas de orden público económico, contenidas en la legislación que rige al mercado de valores y a las sociedades anónimas. Por su parte, el negocio financiero de tarjetas de crédito, se encuentra radicado en la sociedad filial Inversiones S.C.G. S.A. sociedad anónima cerrada, emisora de la Tarjeta de Crédito Dorada La Polar, la que constituye un medio de pago regido por la regulación establecida por el Banco Central de Chile y sujeta a la fiscalización de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, en los términos que se analizarán más adelante.

La referida legislación del mercado de valores y sociedades anónimas contiene diversas disposiciones destinadas a proteger el interés social, como también los derechos de los accionistas y de los titulares de valores de oferta pública, de manera de cautelar el adecuado funcionamiento del mercado de valores del país atendida la fe pública depositada en el mismo. Esta legislación tiene por objeto resguardar que la dirección de la empresa se ejerza privilegiando el interés de la sociedad emisora por sobre cualquier otro de índole particular, de

manera de alinear su actuar con los intereses del universo de tenedores de valores e inversionistas, y asegurar un adecuado flujo de información al mercado. Con tal objeto, se obliga al emisor a proporcionar información veraz, suficiente y oportuna, respecto de su situación jurídica, financiera y económica, tanto al público como a la autoridad supervisora.

La aplicación de esta legislación se extiende no solo a la sociedad matriz, sino también a sus filiales. Así ocurre en el caso del negocio financiero de tarjetas de crédito de La Polar S.A. radicado en su filial Inversiones S.C.G. S.A. ya que ésta, en su carácter de sociedad anónima cerrada, controlada por la matriz, debe consolidar sus estados financieros en el balance de La Polar S.A.. Por ende, las obligaciones de entrega de información antedichas comprenden también a la de sus filiales en cuanto ello incida en la situación jurídica, financiera o económica de la matriz¹. En este ámbito, le corresponde a la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS) un rol de supervisión de la sociedad matriz La Polar S.A., como asimismo, en los términos descritos sobre entrega de información, respecto de sus sociedades filiales.

Cabe consignar que la situación que se generó en esta empresa emisora de valores de oferta pública, conforme a la información que se ha difundido, obedecería fundamentalmente al incumplimiento y omisión de los deberes esenciales de diligencia y lealtad contemplados en la legislación indicada, en que habrían incurrido algunos personeros de esa empresa. Dichos personeros, abusando del ejercicio de sus funciones o con notable negligencia en el cumplimiento de éstas, habrían disimulado la situación financiera de la referida sociedad en beneficio propio de índole patrimonial, lo que configuraría una situación de fraude o corrupción en el sector privado. Ello, por cuanto se actuó anteponiendo el interés particular por sobre el interés general del emisor de valores, para lo cual se habría omitido dar cumplimiento a disposiciones legales perentorias de orden público económico, lo que contraviene no solo el marco jurídico reseñado, sino también las sanas prácticas de mercado y de ética mercantil que constituyen parte fundamental del universo moral de un país.

Cabe señalar que la relevancia del bien jurídico consignado precedentemente que ha conducido a prevenir y sancionar las conductas constitutivas de fraude del sector privado, se encuentra contemplado en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la que

¹ A la SVS se otorgan facultades para establecer normas sobre consolidación de balance, valorización de inversiones y determinación de la situación financiera de las sociedades sometidas a su fiscalización, lo que involucra la facultad de requerirle directamente a las personas relacionadas a éstas, entre las cuales se cuentan sus filiales, cualquier antecedente o información tendiente a dicho propósito. Del mismo modo, los directores de dichas sociedades matrices, tienen derecho a asistir a las sesiones de directorio de las filiales e imponerse de los libros y antecedentes de las mismas.

fue ratificada por Chile y por ende, pasó a formar parte del ordenamiento jurídico nacional con fecha 13 de diciembre de 2006.

Conforme a lo expuesto, la responsabilidad legal en los eventos ocurridos le asiste a los personeros a quienes correspondió la dirección y administración superior de la Polar S.A.; como también, a los auditores externos encargados por ley de verificar la consistencia y razonabilidad de los referidos estados financieros, otorgando confianza pública sobre su contenido. También cabría considerar el rol desempeñado por las empresas clasificadoras de riesgo, cuya opinión constituyó un elemento fundamental para la colocación en el mercado de los títulos de deuda emitidos por La Polar S.A. En este aspecto, cabe tener presente que en la legislación sobre sociedades anónimas y de mercado de valores, se contempla la aplicación de severas sanciones en caso de contravenirse las referidas obligaciones legales.

III. Regulación dictada por el Banco a emisores no bancarios de tarjetas de crédito y ámbito de la supervisión que ejerce la SBIF

a) Origen, fundamento y fiscalización

Inversiones S.C.G. S.A., en su carácter de emisor de la Tarjeta de Crédito Dorada La Polar, está sujeta a la regulación establecida por el Banco Central de Chile en el año 2006, en uso de la potestad normativa que le confiere el artículo 35 N° 7 de la Ley Orgánica Constitucional (LOC) que lo rige, que se relaciona con el artículo 2° de la Ley General de Bancos. Dicha reglamentación fue dictada por el Consejo una vez emitido el informe previo de la Superintendencia a que se hace mención en el inciso final del referido artículo 35, luego del trabajo conjunto entre ambas instituciones que fue objeto de consulta pública. Con ello se reguló la utilización de las tarjetas de crédito no bancarias como medio de pago, con motivo de ampliarse progresivamente su recepción en comercios no relacionados al emisor.

Conforme con el objeto legal asignado al Banco Central consistente en velar por el normal funcionamiento de los pagos internos y externos, el bien público que se resguarda es la continuidad de los pagos que se encuentra obligado a efectuar el emisor a los establecimientos comerciales afiliados que aceptan el respectivo medio de pago en la compra de bienes o en la prestación de servicios. Por lo expuesto, en el contexto del orden público económico del país, el bien jurídico que fundamenta la regulación y fiscalización antedicha radica en la responsabilidad de pago contraída con los establecimientos afiliados al utilizarse la tarjeta de

crédito como instrumento de pago, y no se refiere al crédito que se otorga a su titular por parte del emisor.²

Por consiguiente, si la Tarjeta de Crédito Dorada La Polar sólo fuera utilizada en los establecimientos comerciales de la matriz, a Inversiones S.C.G. S.A. no le sería aplicable la regulación dictada por el Banco Central ni la fiscalización de la Superintendencia y por ende, quedaría sujeta únicamente a la normativa sobre operaciones de crédito de dinero de que trata la Ley 18.010; la legislación sobre defensa del consumidor; y, las exigencias contempladas en materia de libre competencia³.

La normativa del Banco Central incide en la función de supervisión encomendada a la SBIF en el inciso segundo del artículo 2° de la Ley General de Bancos (LGB) respecto de los emisores no bancarios, que sujeta a su fiscalización a 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.

Por otra parte, para ejercer la función de supervisión encomendada en la LGB, la SBIF cuenta con las potestades contenidas en el Título I de la LGB, respecto de las instituciones fiscalizadas, en todos aquellos aspectos relacionados con la emisión y operación de tarjetas de crédito, en su carácter de instrumento de pago⁴. En uso de dichas atribuciones legales está facultada para dictar las disposiciones e instrucciones destinadas a la aplicación de las normas impartidas por el Banco Central a este respecto. Estas instrucciones están contenidas en la Circular N° 17, de 2006, y sus modificaciones.

Conforme a lo expresado, cabe considerar que las referidas instrucciones de la SBIF han sido impartidas de acuerdo al mandato amplio establecido en el artículo 12 de la LGB, en cuanto a que a la Superintendencia le corresponde velar por el cumplimiento de las leyes y demás disposiciones que rijan a las instituciones fiscalizadas, como asimismo, la de aplicar e

² Por otra parte, en su carácter de oferente de crédito al consumidor, el emisor de la Tarjeta de Crédito Dorada La Polar está sujeto a la Ley 18.010 que regula las operaciones de crédito de dinero efectuadas con dicho instrumento, especialmente en lo que dice relación con las normas sobre tasa de interés máximo convencional y capitalización de intereses, materias que también quedan sujetas a la supervisión señalada.

³ Resolución N° 666, de fecha 23 de octubre de 2002, de la ex Comisión Resolutiva, referida a la información que deben proporcionar al público los oferentes habituales de crédito.

⁴ Se excluye la aplicación de normas legales específicas que rigen exclusivamente a las empresas bancarias, como en el caso del estado de deudores y la designación de administrador provisional, entre otras.

interpretar dichas normas, lo cual es sin perjuicio, además, de las facultades sancionadoras que le confiere el artículo 19 de esa legislación respecto de las referidas entidades.

b) Síntesis de la normativa dictada por el Banco aplicable a emisores no bancarios

La regulación que se ha establecido se aplica a todos aquellos emisores no bancarios que presenten un monto total de pagos en un período anual a entidades afiliadas no relacionadas igual o superior a 1 millón de UF. Sin embargo, los requisitos exigidos a dichas entidades dependen fundamentalmente del plazo de pago al comercio que acepta dicho instrumento.

Por tal razón, en el caso del pago del emisor u operador de la tarjeta al contado o en el plazo máximo de tres días⁵ los requisitos para los emisores son:

1. Estar inscritos en el Registro de Emisores y Operadores de la SBIF⁶,
2. Contemplar en su objeto social la emisión de tarjetas,
3. Mantener un capital pagado y reservas igual o superior a 100.000 UF lo que debe acreditarse semestralmente a la SBIF mediante informe de un auditor externo inscrito en dicha Superintendencia,
4. Presentar a la SBIF un informe anual de evaluación de gestión y control de riesgo emanado de un auditor externo, en los términos previstos en el Capítulo III.J.1, lo que también se permite cumplir mediante un informe de procedimientos acordados, en los términos que establezca la SBIF.

En el caso del pago al comercio en un plazo superior a tres días, la normativa establece requisitos más estrictos, tales como objeto exclusivo, capital mínimo de 200.000 UF, requerimientos de liquidez, margen de endeudamiento con terceros y sujeción a normas específicas de gestión y control de riesgos impartidas por la SBIF. Sin embargo, esta modalidad de regulación no se encuentra actualmente en aplicación, ya que todos los emisores han optado por pagar al comercio no relacionado en un plazo de hasta tres días e incluso una fracción importante de ellos lo hace al contado, situación que también se observa tratándose de Inversiones S.C.G. S.A.

⁵ El criterio indicado obedeció al estado de desarrollo de los sistemas de pago, a la fecha de dictación de la normativa.

⁶ A partir de lo cual queda sometido a su supervisión.

Producto de lo anterior, la exposición del comercio afiliado a Inversiones S.C.G. S.A. ha permanecido en niveles muy acotados, tal como consta en la presentación del Informe de Estabilidad Financiera ante la Comisión de Hacienda del Senado en junio de este año. Por lo tanto, el cumplimiento de la función pública encomendada al Banco, cuya normativa dictada en esta materia ha sido objeto de fiscalización por la SBIF, no se ha visto afectado por los hechos materia de esta investigación.

Por otra parte, el Capítulo III.J.1 también considera disposiciones especiales de resguardo, referidas fundamentalmente al contenido mínimo exigido respecto de los contratos de apertura de crédito celebrados entre el emisor y los titulares para el otorgamiento de una tarjeta de crédito, a fin de dar certeza jurídica al medio de pago. Este mismo Capítulo fija el ámbito de las instrucciones que puede dictar la SBIF para reglamentar estas materias, de conformidad con sus facultades legales.

Dicha normativa incorpora, de manera expresa, en esos contenidos mínimos, la aplicación supletoria de la Ley sobre Protección de los Derechos del Consumidor, en cuanto a la prohibición de incorporar cláusulas abusivas en los contratos de adhesión. Conforme a ello se entiende lo expresado en el Capítulo III.J.1 en cuanto a que tanto la SBIF como el SERNAC podrán adoptar, de conformidad con sus atribuciones legales, los acuerdos o convenios de cooperación que se requieran.

Quisiera dejar en claro que esta regulación difiere en cuanto a sus objetivos y alcances a la aplicada a la actividad bancaria. En efecto, en el caso de los emisores de tarjetas de crédito no bancarias corresponde normar su rol e incidencia en el sistema de pagos, para la cual se establecen condiciones que reducen los riesgos al comercio afiliado que acepta dicho instrumento, en cuanto a los plazos de pago involucrados, que determinan a su vez los requisitos aplicables en este ámbito específico, así como ciertos aspectos sobre contenido mínimo de los contratos establecidos con los titulares de las tarjetas, fundado en la seguridad jurídica de los pagos efectuados con dicho instrumento. Por otra parte, en el caso de una empresa bancaria, su actividad se somete a regulación en razón del interés público involucrado en la captación de depósitos del público y en la intermediación de dinero y de crédito que efectúan dichas instituciones financieras, atendido su giro único autorizado por ley.

Finalmente, quisiera destacar que tras la dictación de la normativa del Banco Central y, de acuerdo a lo dispuesto por las instrucciones de la Superintendencia, quedó delimitado el grupo de emisores no bancarios de tarjetas de crédito que representan un rol potencialmente relevante para el normal funcionamiento del sistema de pagos y a los cuales se aplica el marco

de regulación y fiscalización en comento. Del mismo modo, me parece importante resaltar que la referida normativa ha conducido a que el plazo de pago a los comercios afiliados no exceda de tres días y que, en muchos casos se efectúa al contado, todo ello sin perjuicio de los montos totales de pagos comprometidos, lo que acota la preocupación por el eventual alcance sistémico que pudiere derivarse de la insolvencia o iliquidez de un emisor de tarjetas no bancarias.

IV. Conclusiones

De lo expuesto precedentemente, en relación con el mandato conferido al Banco Central de Chile, se puede concluir lo siguiente:

1.- La situación que afecta a la empresa La Polar S.A. en su carácter de matriz de la emisora de tarjetas de crédito Inversiones SCG S.A., obedece a actuaciones ilícitas en que incurrieron algunos directivos y personeros de esa empresa para disimular la real situación financiera del conglomerado, infringiendo normas expresas de orden público económico que se contemplan en el ordenamiento jurídico aplicable a los emisores de valores de oferta pública. Por ende, corresponde establecer las responsabilidades administrativas, civiles y penales que sean aplicables por parte de las Superintendencias y los Tribunales de Justicia, respectivamente.

2.- Tal como se señaló, y no obstante la severidad de estos hechos, que han causado un perjuicio patrimonial no cuantificable aún para inversionistas y deudores, cabe considerar que las irregularidades indicadas no han comprometido la estabilidad del sistema financiero y sus implicancias sobre el sistema de pagos han resultado muy acotadas.

3.- La regulación establecida por el Banco Central de Chile en materia de tarjetas de crédito guarda estricta relación con el objeto legal que se le ha asignado de velar por el normal funcionamiento del sistema de pagos y por lo tanto su foco de atención son las obligaciones que un emisor de tarjetas asume cuando ésta se usa para efectuar pagos en otros establecimientos comerciales, por lo que no se vincula con el crédito que otorga a sus clientes titulares de tarjetas de crédito. Se estima del caso reiterar que el cumplimiento de la función pública encomendada al Banco, cuya normativa dictada en esta materia ha sido objeto de fiscalización por la SBIF, no se ha visto afectada por los hechos materia de esta investigación.

4.- La supervisión de la regulación dictada por el Banco se encuentra encomendada por ley a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras con las facultades generales que se otorgan con tal finalidad en el Título I de la Ley General de Bancos.

5.- Las irregularidades investigadas, configuran un caso grave y complejo, de cuyo análisis corresponderá extraer lecciones y, conforme a ello, efectuar las adecuaciones que correspondan en materia regulatoria. En tal sentido, el proyecto de ley que fortalece las atribuciones del SERNAC en materia de proveedores de servicios financieros, actualmente en trámite en el H. Congreso Nacional, puede contribuir a fortalecer la protección general de los derechos del consumidor de productos financieros.

6.- Al concluir esta exposición, quisiera dejar constancia que el Consejo del Banco Central de Chile igualmente ha dispuesto efectuar una revisión exhaustiva de la normativa vigente en el ámbito de su competencia y, en un plazo prudente, incorporará los ajustes y perfeccionamientos necesarios en aspectos o materias que guardan relación con su mandato y las facultades legales que se le han conferido.

Muchas gracias.