



La banca sin sucursales y la protección del consumidor en Brasil

Diciembre de 2009

La banca sin sucursales y la protección del consumidor en Brasil

Resumen

Como parte de su *Global Policy Initiative*, el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre (CGAP)¹ se asoció con el Banco Central de Brasil (BCB) a fines de 2008, para aprender más acerca de los problemas y las tendencias de las relaciones con el consumidor cuando los servicios financieros se prestan a través de la banca sin sucursales, especialmente a través de agentes en una escala cada vez mayor. En este informe se destacan algunas de nuestras conclusiones².

Otros tres países con experiencia pertinente en la banca sin sucursales (Kenya, Perú e India) participaron aproximadamente al mismo tiempo en una actividad semejante. Al igual que en el caso de Brasil, esta actividad brindó a los encargados de las reglamentaciones de cada jurisdicción la oportunidad de examinar el marco reglamentario e institucional para la protección de los usuarios de la banca sin sucursales, evaluar sus medidas reglamentarias y de supervisión, e identificar las esferas que pueden mejorarse.

En un número de la serie *CGAP Focus Notes* se complementan los esfuerzos al realizarse una evaluación general de las enseñanzas aprendidas en estos países, así como de la información proveniente de otros países pioneros, como Sudáfrica, México, Colombia y Filipinas. En ese número de *Focus Note* se señalan esferas prioritarias de interés y posibles opciones reglamentarias y normativas para abordarlas³.

El BCB y el CGAP trabajaron en estrecha coordinación para recopilar datos e información y redactar este informe⁴. En la primera sección de este informe se reseña el estado actual de la actividad de los agentes. En la sección siguiente se resumen los puntos más importantes del marco jurídico y reglamentario para la protección financiera del consumidor, y se destacan las cuestiones de especial importancia para la banca sin sucursales. En el informe se presentan luego las cuestiones y los problemas identificados en la relación entre los clientes y proveedores de la banca sin sucursales,

¹ El CGAP es un centro independiente de investigación y políticas dedicado a fomentar el acceso a los servicios financieros para los pobres del mundo. Cuenta con el apoyo de más de 30 organismos de desarrollo y fundaciones privadas que comparten la misión común de reducir la pobreza. Con sede en el Banco Mundial, el CGAP proporciona inteligencia de mercado, promueve estándares, desarrolla soluciones innovadoras y ofrece servicios de asesoramiento a Gobiernos, proveedores de microfinanzas, donantes de fondos e inversionistas. Su misión consiste en ayudar a crear mercados financieros locales eficientes y equitativos que estén integrados en el sistema financiero normal y que sirvan a todas las personas alejadas de ese tipo de servicios, con inclusión de las personas muy pobres y los clientes de difícil acceso, mediante servicios financieros más innovadores, cómodos y asequibles. Para más información acerca del CGAP, visite el sitio www.cgap.org.

² Los autores de este informe son Regina Penha Fadel Riolino, Jefa de División del Departamento de Supervisión de Bancos y Conglomerados Bancarios del Banco Central de Brasil, y Denise Dias, especialista en políticas y gerenta regional del CGAP para América Latina y el Caribe.

³ “Branchless Banking and Consumer Protection: Issues and Policy Options: CGAP Focus Note”, de próxima aparición.

⁴ Los datos fueron recopilados por el Banco Central de Brasil, corresponden a instituciones financieras y fueron analizados y suministrados al CGAP únicamente en forma consolidada. El CGAP no tuvo acceso a información de instituciones financieras individuales.

así como consideraciones relativas a la supervisión y exigencia del cumplimiento de las normas. En la última sección se presentan las conclusiones y recomendaciones para lograr un equilibrio entre la apertura a la innovación y la protección en el medio de la banca sin sucursales.

Índice

1	La actividad y reglamentación de la banca sin sucursales.....	5
1.1	La actividad de la banca sin sucursales.....	5
1.2	La reglamentación de la actividad de los agentes	10
2	Marco de protección financiera del consumidor.....	13
2.1	Código de protección del consumidor.....	13
2.2	Normas y principios de protección del consumidor	14
2.2.1	Adecuación de precios, transparencia y revelación de información.....	14
2.2.2	Protección de los fondos de los clientes.....	16
2.2.3	Protección de los datos personales de los clientes	17
2.2.4	Comercialización.....	17
2.2.5	Servicios al cliente y solución de reclamaciones	18
3	La banca sin sucursales y la protección del consumidor	21
3.1	Enfoque reglamentario	21
3.2	Problemas relativos al consumidor identificados en la actividad de los agentes	22
3.3	Otras cuestiones que afectan a los usuarios de la banca sin sucursales.....	24
4	Supervisión y exigencia del cumplimiento: Medidas preventivas y correctivas	24
5	Conclusiones y recomendaciones	25

1 La actividad y reglamentación de la banca sin sucursales

1.1 La actividad de la banca sin sucursales

El uso de canales electrónicos (banca sin sucursales) para realizar transacciones financieras minoristas está aumentando constantemente en el sector bancario de Brasil, aunque el efectivo continúa siendo el medio preferido para los pagos de bajo monto y el cheque continúa siendo un instrumento importante de pago. Más del 90% de las transacciones bancarias minoristas de pago sin el uso de efectivo en 2008 se procesaron por medio de canales electrónicos, y se registró un uso creciente de la tarjeta como instrumento de pago. El número de cajeros automáticos (ATM) y dispositivos en los puntos de venta por cada 100 000 habitantes (40,5 y 1667, respectivamente) es significativamente mayor que el registrado en la mayoría de los países de América Latina, aunque continúa siendo inferior al promedio registrado en las economías industrializadas.

Cuadro 1: Canales de distribución en países seleccionados (por cada 100 000 habitantes)

Pais	Número de sucursales	Número de cajeros automáticos	Número de terminales en puntos de venta
Brasil	9,5	40,5	8320 ^a
Chile	11,3	36,9	300,54
Colombia	9,5	17,5	206,41
Ecuador	8,6	9,0	
El Salvador	6,4	17,6	
Perú	5,9	9,1	
Venezuela	12,4	17,9	
Promedio de los países desarrollados	30,6	64,3	

Fuente: Febraban (2009).

^a A diciembre de 2007. Banco Central de Brasil: *Diagnóstico do Sistema de Pagamentos de Varejo do Brasil. Adendo Estatístico—2008. Versão Preliminar de 27 de abril de 2009.*

Internet y la banca móvil —servicios ofrecidos por cualquier banco grande minorista— brindan acceso a una amplia gama de servicios, como transferencias, fondos de inversión y pago de cuentas. Ningún otro país de América Latina tiene una penetración tan alta de servicios bancarios por Internet entre la población adulta (casi el 28%), y pocos países ofrecen a nivel mundial una variedad tan amplia de dichos servicios⁵. El número de cuentas bancarias por Internet asciende actualmente a un total de 32,5 millones, frente a tan solo 8,3 millones en 2000⁶. Internet y la banca móvil se restringen a los titulares de cuentas ya existentes, es decir, los bancos no se valen de este canal para abrir cuentas nuevas. Las reglamentaciones no permiten a los bancos abrir cuentas sin la presencia física de los clientes en una sucursal o agente minorista⁷. Pese a esta restricción, el número total de cuentas bancarias en Brasil se ha duplicado entre 2000 y 2008, de 63,7 millones a 125,7 millones.

En las zonas remotas o urbanas, donde se centra la atención en los segmentos de bajos ingresos, la presencia de los bancos comúnmente se garantiza mediante el uso de agentes (conocidos a nivel local como “corresponsales”). Hay aproximadamente

⁵ Febraban, *Dados do setor bancário, 2009.*

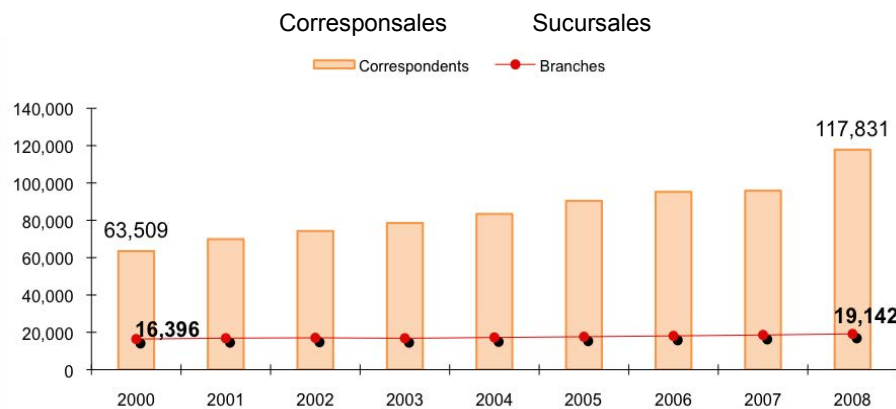
⁶ *Ibidem.*

⁷ Hay excepciones. Por ejemplo, el titular de una cuenta existente puede abrir otra cuenta en el mismo banco u otro íntegramente a través de un canal electrónico como Internet (Resolución CMN 2.817/2001).

118 000⁸ corresponsales en todo el país que prestan servicios financieros en nombre de instituciones financieras plenamente autorizadas.

Los bancos empezaron a usar corresponsales en el decenio de 1970, y la importancia de este canal ha aumentado considerablemente desde entonces, especialmente después de 1999, año en que en virtud de cambios importantes en las reglamentaciones se amplió la gama de servicios que podían prestar los agentes y se eliminaron todas las restricciones a las actividades y el lugar de operaciones de los agentes. En la actualidad, los corresponsales representan aproximadamente el 60% del número total de puntos de servicio del sistema financiero⁹. En el gráfico 1 puede verse que el número de corresponsales aumentó el 85,5% entre 2000 y 2008, en tanto que el número de sucursales aumentó tan solo el 16,7% en el mismo período.

Gráfico 1: Uso de corresponsales y sucursales con el tiempo



Fuente: Banco Central de Brasil, a enero de 2009.

En el cuadro 2 se presenta otra perspectiva. En el mismo período, la población de Brasil aumentó el 8,3% frente al crecimiento del 85,5% del número de corresponsales. En el año 2000 había 1 corresponsal por cada 2674 habitantes, y la proporción aumentó a 1 por cada 1561 en 2008. El número de sucursales bancarias por cada 1000 habitantes, la medida usada a nivel internacional para evaluar la disponibilidad de servicios financieros, parece estar perdiendo importancia en Brasil, habida cuenta de la omnipresencia de corresponsales. Ya no refleja el alcance geográfico del sector bancario.

Cuadro 2: Aumento de corresponsales y total de habitantes

Región	Número de habitantes por número de corresponsales 2000/2008		Variación del número de corresponsales 2008/2000	Variación del total de la población (estimación) 2008/2000
Noreste	6408	2268	204,9%	7,9%
Norte	4547	3317	54,9%	13,0%
Centro oeste	3342	1314	188,9%	13,6%
Sureste	1719	1381	33,8%	7,5%
Sur	3293	1100	218,7%	6,5%
Total de Brasil	2674	1561	85,5%	8,3%

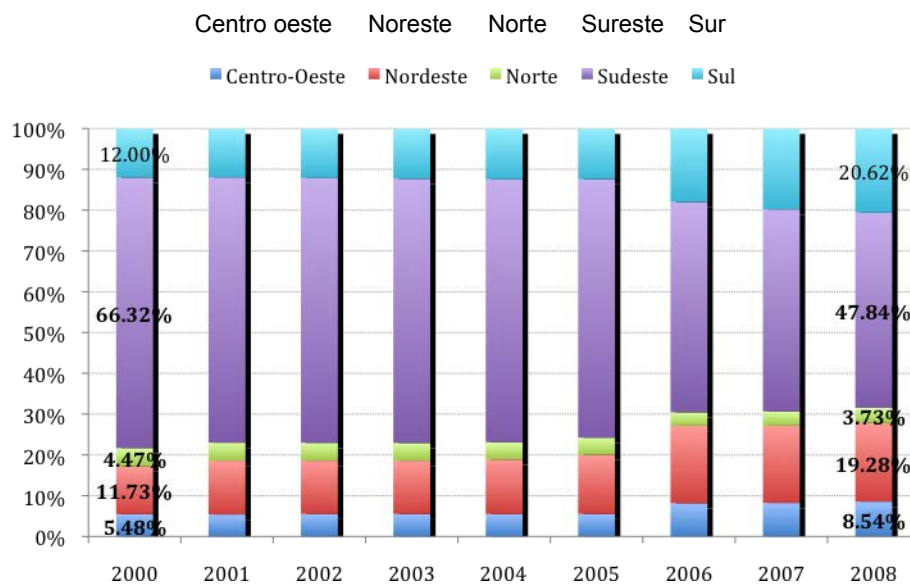
⁸ BCB, a enero de 2009.

⁹ Febraban, *Dados do setor bancário, 2009*.

Fuente: BCB, a enero de 2009, e Instituto Brasileiro de Geografia y Estadísticas.

Otro indicador interesante es la concentración geográfica de los corresponsales: el 47,84% de ellos está ubicado en la región más rica y poblada (sureste), donde vive el 42,3% de todos los brasileños. Sin embargo, el [gráfico 2](#) revela que los corresponsales ahora se están expandiendo más rápido en el noreste (la región que se considera más pobre) y en el sur, zona de cuantiosos recursos (otra región rica).

Gráfico 2: Concentración geográfica de los corresponsales, por región, a lo largo del tiempo



Fuente: BCB, a enero de 2009, e Instituto Brasileiro de Geografia y Estadísticas.

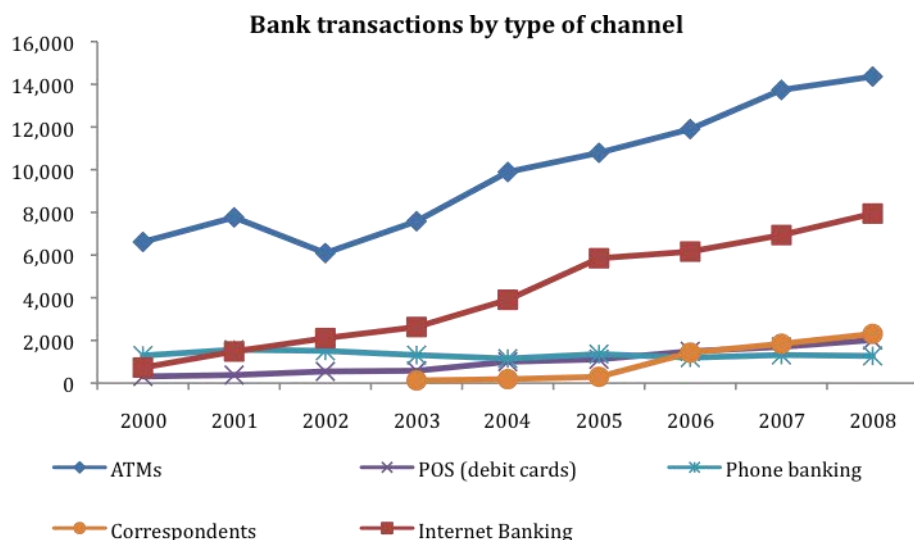
En cuanto a su importancia sistémica, los corresponsales realizaron 2300 millones de transacciones en 2008¹⁰. Ello representa el 5,24% del total de 43 900 millones de transacciones bancarias, lo que significa un aumento respecto del 4,75% registrado en 2003¹¹. Las transacciones de sucursales, que solían representar alrededor del 20% del total de transacciones bancarias, ahora representan tan solo el 10%.

¹⁰ Febraban, *Dados do setor bancário, 2009*.

¹¹ *Ibíd.*

Transacciones bancarias por tipo de canal

ATM Terminales en puntos de venta (tarjetas de débito) Banca telefónica
 Corresponsales Servicios bancarios por Internet



Fuente: Febraban, *Dados do setor bancário, 2009*. Se señala que los datos acerca de los servicios bancarios por Internet abarcan tanto a las personas físicas como jurídicas. Aproximadamente, cada uno de estos segmentos representa la mitad de número total de transacciones bancarias por Internet.

Se ofrecen varios tipos de servicios, desde el pago de cuentas hasta la apertura de cuentas, pero menos del 30% de los corresponsales maneja cuentas bancarias¹². La mayoría se especializa en la recepción de pagos de cuentas, que representa aproximadamente el 75% del total de transacciones de los agentes (el 47% de las cuales corresponde al pago de facturas de servicios públicos)¹³. Los retiros y depósitos representan el 12,6% y se dividen casi igualmente entre cuentas de ahorro y cuentas corrientes (incluidas las cuentas simplificadas). Tan solo el 0,16% corresponde a apertura de cuentas, y el 7,3% corresponde a transferencias oficiales¹⁴. Caixa Econômica Federal lidera la apertura de cuentas en sus 13 712 puntos de venta de lotería¹⁵. Los corresponsales de las regiones más pobres (norte y noreste) se especializan en el pago de cuentas y los pagos de subsidios de asistencia social, en tanto que los que reciben solicitudes de préstamo predominan en las regiones más ricas¹⁶.

¹² BCB, Proyecto de Inclusión Financiera.

¹³ Datos proporcionados por Febraban (acumulados desde enero hasta junio de 2008).

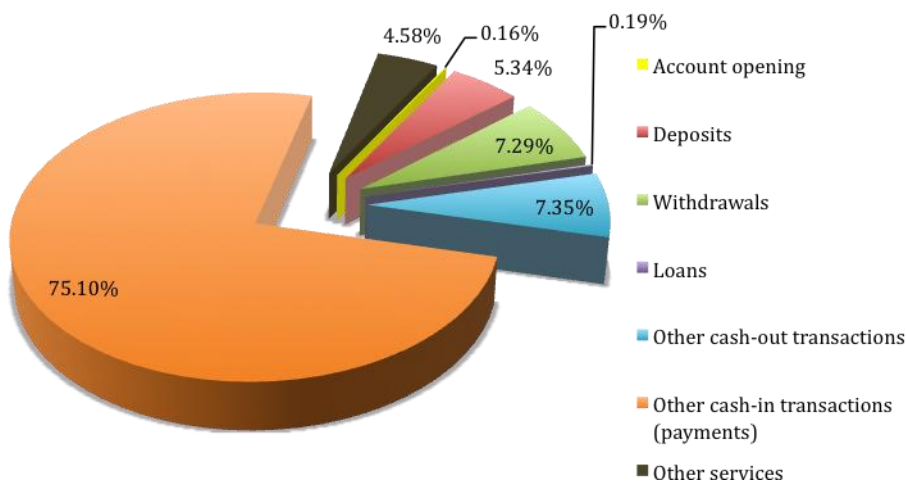
¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ BCB, a enero de 2009.

¹⁶ *Ibidem*.

Gráfico 3: Tipos de transacciones realizadas por corresponsales

Apertura de cuentas
Depósitos
Retiros
Préstamos
Otras transacciones ejecutadas por caja
Otras transacciones pagadas por caja
Otros servicios



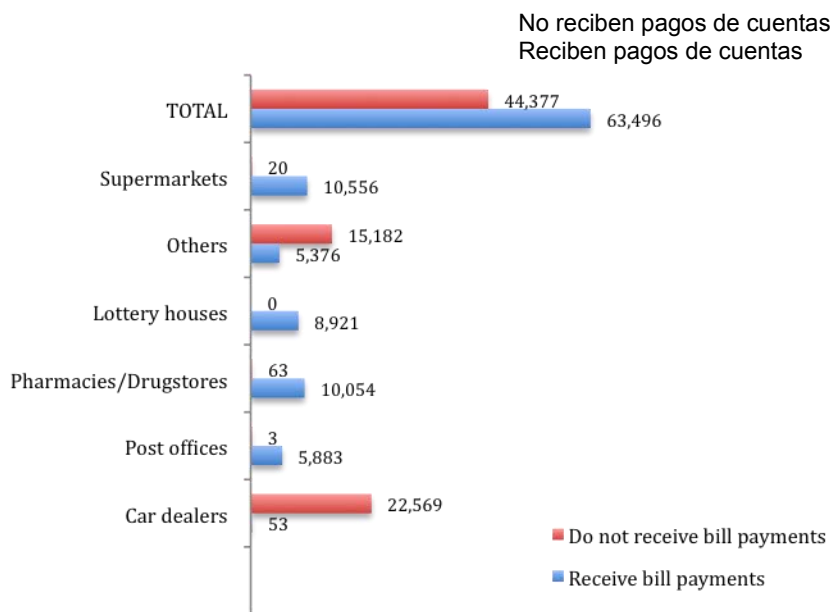
Fuente: Datos proporcionados por Febraban; acumulados desde enero hasta junio de 2008. Como estos datos provienen de Febraban, no incluyen a las instituciones no bancarias. Por lo tanto, la importancia de la tramitación de solicitudes de préstamo, que es elevada entre las instituciones financieras no bancarias, se ve disminuida en este gráfico.

Los corresponsales comúnmente son establecimientos comerciales, aunque también pueden ser corresponsales las instituciones financieras. Los tipos más comunes de agentes que cobran pagos de cuentas son los supermercados (10%), las farmacias y droguerías (9,4%) y los puntos de venta de lotería (8,3%)¹⁷. Los distribuidores de automóviles son unos de los más comunes (21%) entre los agentes que se centran en la distribución de préstamos. En general, una diversidad de establecimientos comerciales actúa como corresponsales.

¹⁷ Datos proporcionados por Febraban, a junio de 2008.

Gráfico 4: Tipos de establecimientos comerciales que actúan como agentes

Total
 Supermercados
 Otros establecimientos comerciales
 Puntos de venta de lotería
 Farmacias y droguerías
 Oficinas de correo
 Distribuidores de automóviles



Fuente: Datos proporcionados por Febraban, a junio de 2008. Se señala que el uso de las farmacias y droguerías como agentes está siendo cuestionado actualmente por el organismo nacional de supervisión sanitaria.

1.2 La reglamentación de la actividad de los agentes

La Circular 220/1973 del BCB permitió a los bancos establecer acuerdos especiales de servicio con personas jurídicas para prestar servicios de cobro y pago en nombre de los bancos. Hasta entonces no se permitía a los corresponsales ofrecer otros servicios, como la tramitación de solicitudes de préstamo y los depósitos, y no era necesaria la autorización previa del BCB.

En 1990, en el marco del programa de desreglamentación federal y en consonancia con el establecimiento de bancos universales, se permitió a algunas instituciones financieras contratar a otras instituciones financieras como corresponsales¹⁸. Esta medida tenía por objeto extender los servicios a los clientes de los bancos de zonas donde dichas instituciones no tenían sucursales. Esta es la definición tradicional de “banco corresponsal” utilizada en todo el mundo. Como tal, la banca sin sucursales en Brasil comenzó antes de que se adoptara el concepto moderno de banco corresponsal.

¹⁸ Resolución CMN 1.764/1990, modificada por Resolución CMN 1.865/1991.

Más adelante, en la Resolución CMN 2.640/1999¹⁹ se definió mejor y se amplió la variedad de servicios que podían prestar los corresponsales, aunque no podían ser empleados por todos los tipos de instituciones financieras, a saber:

1. recibir y enviar solicitudes de apertura de cuentas (de ahorro y a la vista);
2. pagos y depósitos en cuentas de ahorro, de inversión y a la vista;
3. pagos de terceros (pagos de cuentas);
4. pagos y depósitos en nombre del mismo banco;
5. recibir y enviar solicitudes de préstamo;
6. análisis de información crediticia y de antecedentes;
7. servicios de cobro;
8. control y procesamiento de datos vinculados con las transacciones realizadas a través de agentes;
9. otras actividades autorizadas por el BCB.

Los servicios mencionados en los puntos 1 y 2 estaban sujetos a la autorización previa del BCB, en tanto que los mencionados en los demás puntos solo debían ser registrados. La Resolución CMN 2.640/1999 permitía la prestación de los servicios mencionados en los puntos 1 y 2 en los municipios donde no había presencia alguna de bancos. Excluía la posibilidad de instalar un agente aún en localidades donde hubiera tan solo tipos más sencillos de establecimientos bancarios (conocidos a nivel local como “puestos”)²⁰. Asimismo, si se instalara más adelante una sucursal en dicha localidad, el banco estaba obligado a cerrar las puertas del corresponsal en 180 días. Dichas restricciones no mejoraban la calidad y disponibilidad de los servicios, y desalentaban la competencia para captar nuevos mercados. Por tal motivo, se emitió la Resolución CMN 2.707/2000 con el objeto de eliminar estas limitaciones a la actividad de los agentes.

Se señala que la Circular 2.978/2000 del BCB fijó los procedimientos contables para las transacciones de los agentes, que deben agruparse por localidad y ser controlados por la sucursal bancaria más cercana. Esta reglamentación también fue importante para aclarar que el banco debe cumplir con la legislación relativa al secreto bancario, la seguridad física y la legislación sobre la lucha contra el lavado de dinero.

Por Resolución CMN 2.953/2002 se introdujeron nuevas mejoras en el marco reglamentario, que dejaron en claro que, si bien los corresponsales pueden recibir y analizar solicitudes de apertura de cuentas, así como también cumplir con los procedimientos de debida diligencia con los clientes (examinar los documentos de identidad), el proveedor (el banco) siempre será responsable de asegurar el cumplimiento de todas las reglamentaciones aplicables.

¹⁹ Esta circular del BCB revocó la Circular 220/1973.

²⁰ Un puesto de atención bancaria (*posto de atendimento bancário*) es un establecimiento bancario que puede prestar todos los servicios que ofrece una sucursal bancaria, pero solo puede instalarse dentro de edificios públicos o empresas privadas y está subordinado a una sucursal bancaria o la sede del banco de que se trate. Un puesto avanzado de atención bancaria (*posto avançado de atendimento* [PAA]) es un establecimiento bancario que puede instalarse solo en localidades que carecen de toda presencia de bancos, y tiene algunas características peculiares, a saber: los depósitos a la vista recibidos por un PAA están exentos de los requisitos de constitución de reservas y, a diferencia de las sucursales, las horas de atención y los servicios que presta son establecidos libremente por el banco; el edificio puede alquilarse, y el banco puede instalar, en la misma localidad, un puesto de atención bancaria electrónica (*posto de atendimento bancário eletrônico*).

El conjunto de la experiencia acumulada en materia de reglamentación, el creciente éxito del modelo de los corresponsales y, sobre todo, la política de inclusión financiera adoptada por el Gobierno central condujeron a la introducción de más mejoras reglamentarias a través de la Resolución CMN 3.110/2003²¹ y la Resolución CMN 3.156/2003 (ambas vigentes en la actualidad), por las que se introdujeron las siguientes innovaciones:

- Todos los tipos de instituciones financieras ahora pueden contratar corresponsales, incluidas las cooperativas de crédito y las instituciones de microcrédito.
- Todo tipo de establecimiento comercial o institución financiera puede ser corresponsal.
- Los corresponsales ahora pueden recibir y enviar solicitudes de tarjeta de crédito.
- Los corresponsales que desarrollan las actividades mencionadas en los puntos 1 y 2 anteriores no pueden tener como principal actividad la de agente.
- Los contratos de agencia celebrados entre una institución financiera y un corresponsal pueden subcontratarse, con el consentimiento previo de la institución contratante.
- Los contratos de agencia deben contener un mínimo de cláusulas establecidas en la resolución.
- Se prohíbe legalmente a los establecimientos comerciales actuar como agentes o prestar servicios financieros sin contar con una relación de agencia con una institución financiera, conforme a la ley de bancos (Ley 4.595/1964, art. 44, párrafo 7).

En respuesta a los pedidos de las instituciones financieras, por Resolución CMN 3.568/2008, se permitió a los corresponsales ofrecer transferencias internacionales en nombre de una institución financiera, con un límite de hasta US\$3000 por transacción, con sujeción a un simple registro en el BCB. Esta medida tenía por objeto aumentar la competencia y reducir los costos de las pequeñas transacciones en divisas, que se consideran muy elevados en Brasil²².

La última innovación encaminada a la simplificación de las reglamentaciones sobre la actividad de los agentes se produjo en diciembre de 2008, con la Resolución CMN 3.654/2008. Esta resolución eliminó la necesidad de autorización previa para la prestación de todos los tipos de servicios prestados a través de corresponsales. En la actualidad, toda institución financiera que quiera prestar servicios a través de corresponsales solo debe registrar cada nuevo punto de venta en el sistema de información del BCB.

²¹ Resolución revocada CMN 2.707/2000.

²² Se señala que los corresponsales solo reciben y entregan moneda nacional. No pueden manejar moneda extranjera. La transacción en divisas en sí misma la realiza una institución financiera autorizada, que también es responsable de los procedimientos de lucha contra lavado de dinero, incluida la fijación de límites al número de este tipo de transacciones que puede realizar cada corresponsal.

2 Marco de protección financiera del consumidor

2.1 Código de protección del consumidor

El Código de Protección del Consumidor (CPC)²³ es una ley abarcadora que establece reglas y principios relativos a las relaciones entre los consumidores y los proveedores para proteger a los consumidores que adquieren productos y/o servicios en todas las esferas de actividad. El encargado de hacer cumplir la ley es el Departamento Nacional de Protección y Defensa del Consumidor (conocido como “Procon”), organismo público que funciona en la órbita del Ministerio de Justicia y que se vale de una red descentralizada de órganos locales ampliamente reconocidos por el público en general. Procon recibe y tramita las reclamaciones relativas a todas las actividades, que involucran desde dentistas hasta fabricantes de calzado y desde automóviles hasta servicios financieros, porque es responsable de la vigilancia de las relaciones con el consumidor y tiene la autoridad para imponer sanciones administrativas, que incluyen multas, la retirada de productos y la intervención de establecimientos comerciales.

En el CPC se define al *consumidor* como “toda persona física o jurídica que adquiere o usa un producto o un servicio en calidad de receptor final”²⁴. También puede considerarse *consumidor* a un conjunto de personas que interviene en una relación de consumidor. Se define a los *servicios* como “toda actividad desarrollada en el mercado de los consumidores, a cambio de una compensación, incluidas las de naturaleza bancaria, financiera, crediticia o de seguro”²⁵. Sobre la base de esta disposición, cabría concluir que todos los principios y las reglas establecidos en el CPC serían estrictamente aplicables a las relaciones entre las instituciones financieras y sus clientes/usuarios.

En respuesta al constantemente elevado número de reclamaciones registradas contra las instituciones financieras (fundamentalmente bancos) en los Procons y el BCB, se emitió la Resolución CMN 2.878/2001 (antes denominada “Código de Protección de los Clientes de Bancos”). La resolución se sancionó después de un extenso proceso de consulta pública, con el propósito de establecer reglas para las actividades aplicables a la relación especializada entre los bancos y sus clientes/usuarios y facilitar la exigencia de su cumplimiento, al poner esa función bajo los auspicios del BCB²⁶. Los principales pilares de esta resolución, sobre la base del CPC, eran la transparencia y la equidad (calidad de los servicios, trato justo, reparación y no discriminación entre clientes y no clientes [es decir, usuarios]).

Sin embargo, ha habido mucha controversia acerca de la medida en que el CPC se aplica a los servicios financieros (y, por lo tanto, el organismo responsable de hacerlo cumplir y los límites de sus acciones). Por ejemplo, no estaba claro si el BCB tenía autoridad legal para exigir el cumplimiento de las reglas y los principios del CPC, y la emisión del Código de Protección de los Clientes de Bancos no resolvió este embrollo. La cuestión fue objeto de varios dictámenes del departamento de asuntos jurídicos del BCB y del Procurador General. El actual entendimiento se basa en estos documentos: el BCB limitará su función de supervisión a las cuestiones que sean específicas de los

²³ Ley 8.078/1990.

²⁴ Ley 8.078/1990, art. 2.

²⁵ Ley 8.078/1990, art. 3.

²⁶ Modificada por Resolución CMN 2.892/2001.

servicios financieros y no estén cubiertas por el CPC. Los Procons se ocuparán de todas las demás cuestiones de que trate el CPC.

Si bien esta definición no es totalmente clara, los principales organismos encargados de las reglamentaciones entienden que la responsabilidad del BCB excluye, por ejemplo, la seguridad física (que cae dentro de la órbita del Ministerio de Justicia) y la solución de reclamaciones suscitadas entre el proveedor de un servicio financiero y los consumidores (que encuadran en la órbita del Procon). Sobre la base de esta interpretación, se revocó el Código de Protección de los Clientes de Bancos y en la actualidad el BCB limita su labor de exigencia del cumplimiento a un grupo de reglamentaciones: la Resolución CMN 3.477/2007²⁷ (servicios del *ombudsman*), la Circular 3.359/2007 (*ombudsman* para consorcios financieros), la Resolución 3.516/2007 (liquidación temprana de préstamos), la Resolución 3.518/2007 (comisiones y cargos) y la Resolución 3.517/2007 (transparencia). En la siguiente sección se presentan los principales puntos de dicho marco reglamentario, así como algunos principios establecidos en el CPC.

2.2 Normas y principios de protección del consumidor

2.2.1 *Adecuación de precios, transparencia y revelación de información*

Los derechos básicos del consumidor garantizados por el CPC son los siguientes²⁸: i) educación y divulgación de información acerca del uso correcto de los productos y servicios; ii) libertad de elección; iii) información clara y adecuada acerca de las características de los productos y servicios, precios y riesgos; iv) protección contra la publicidad engañosa; v) reparación, y vi) inversión de la carga de la prueba contra el proveedor.

En lo que respecta a la adecuación de precios, en la Resolución 3.518/2007 se fijan reglas detalladas para la aplicación de comisiones²⁹ por los servicios prestados a sus clientes por las entidades financieras reguladas. Es importante hacer esta diferencia, porque esta resolución no abarca a los usuarios, es decir, a los no clientes. A tal fin, en la resolución se define a los clientes como aquellos con quien la institución financiera tiene una relación no esporádica, derivada de depósitos, préstamos, arrendamientos, prestación de servicios o acuerdos de inversión. Establece que todo cargo debe vincularse a un servicio que haya sido previamente autorizado o solicitado por el cliente y, cuando corresponda, debe especificarse en el contrato básico de nivel de servicio. Además, los titulares de cuentas (cuentas de ahorro y cuentas corrientes) tienen derecho a recibir, para fines de febrero de todos los años, un estado gratuito de cuenta en el que se detallan todas las comisiones aplicadas en el año anterior a una cuenta determinada.

²⁷ Modificada por Resolución CMN 3.489/2007.

²⁸ CPC, art. 6.

²⁹ Estos requisitos no son aplicables a los costos y gastos de terceros. Por ejemplo, el banco puede solicitar al cliente que reembolse los gastos vinculados con los servicios de una empresa de cobro de préstamos utilizada para recuperar créditos morosos, siempre que dichos posibles cargos hayan sido establecidos previamente en el contrato.

Con respecto a la aplicación de comisiones, en la resolución se clasifican los servicios bancarios prestados a los clientes (únicamente personas físicas) de la siguiente manera:

1. Esenciales

- a. *Algunos servicios corrientes de cuentas de depósito.* Suministro de 1 tarjeta de débito; suministro de 10 cheques por mes; reemplazo de las tarjetas de crédito (cuando el motivo del reemplazo no sea imputable al cliente); hasta 4 retiros por mes en las sucursales o cajeros automáticos; hasta 2 estados mensuales por cajero automático, y 2 transferencias a cuentas mantenidas en el mismo banco (por medio de sucursales, cajeros automáticos o Internet), y compensación de cheques;
 - b. *Algunos servicios de cuentas de ahorro.* Suministro de 1 tarjeta de cuenta; reemplazo de la tarjeta (cuando el motivo del reemplazo no sea imputable al cliente); hasta 2 retiros por mes en las sucursales o cajeros automáticos; hasta 2 transferencias a cuentas del mismo titular; hasta 2 estados mensuales, y consultas a través de Internet.
2. Prioritarios. Estos servicios se definen en la Circular 3.371/2007 del BCB, en la que se crean nomenclaturas normalizadas de ellos, sus canales de distribución y los respectivos acrónimos que se utilizarán en los estados de cuenta.
 3. Especiales. Se trata de servicios vinculados a los programas oficiales de crédito (rurales, de viviendas, pensiones, impuestos), cuentas simplificadas, cuentas de sueldos y pensiones, y el programa de microcrédito dirigido.
 4. Diferenciados. Varios servicios, como la gestión de fondos de inversión, alquiler de cajas de seguridad, tarjetas de crédito, estados de cuenta especiales y otros.

Los servicios esenciales deben prestarse obligatoriamente, libres de cargo. Los servicios prioritarios pueden estar sujetos a cargos solo si el servicio y su nomenclatura están enumerados en la Circular 3.371/2007 del BCB; es decir, si no hay ninguna disposición reglamentaria relativa al servicio, este no puede estar sujeto a cargos. Estos requisitos no se aplican a los servicios especiales, los cuales están sujetos a reglas específicas y con frecuencia más estrictas³⁰. Por último los proveedores pueden aplicar libremente cargos por los servicios diferenciados, puesto que la comisión y su método de aplicación se definen en el contrato.

Además, los proveedores deben ofrecer a sus clientes (personas físicas) paquetes mensuales normalizados de servicios prioritarios cuya composición (servicios y número de transacciones) esté definida en la Circular 3.371/2007 del BCB. El precio de cada paquete no puede ser superior a la suma de los distintos servicios que abarca (en la reglamentación se establecen algunas reglas para determinar el precio de los paquetes). El cliente debe tener la opción de usar los servicios separadamente, en caso de que prefiera no adherir a un paquete.

³⁰ La Resolución 3.211/2004 resulta aplicable a las cuentas (especiales) simplificadas, en tanto que la Resolución 3.402/2006 (modificada por la Resolución 3.242/2006) se aplica a las cuentas de sueldos. En la Resolución 3.422/2006 se exige a los bancos comerciales que afecten específicamente el 2% de sus depósitos a la vista a operaciones de microcrédito. Esta reglamentación fija un límite máximo a las tasas de interés y los cargos aplicables a estas operaciones.

De todos modos, todos los créditos vinculados a comisiones pueden registrarse en una cuenta bancaria (cuenta de ahorro o cuenta corriente) solo en caso de que haya saldo suficiente para cubrirlos. (La comisión puede aplicarse tan pronto como haya saldo disponible).

Con respecto a los préstamos (incluidos los sobregiros) y el arrendamiento para personas físicas, la Resolución 3.517/2007 exige a los proveedores que, antes de consumir la operación, informen el costo anual efectivo (CAE) calculado según una fórmula normalizada fijada en la misma resolución, que comprende costos además de tasas de interés. La revelación del CAE (que también comprende la entrega de la planilla de cálculo al cliente) se ajusta al formato fijado en la resolución. Los clientes tienen derecho a solicitar el cálculo del CAE en cualquier momento determinado. En todo material de comercialización se debe informar tanto el CAE como la tasa de interés efectiva. Asimismo, las series históricas del CAE deben mantenerse por lo menos durante cinco años³¹.

La Resolución 3.516/2007 prohíbe a las instituciones financieras aplicar comisiones en caso de la liquidación temprana de un préstamo o contrato de arrendamiento cuando el prestatario o arrendatario sea una persona física o una pequeña empresa o microempresa (según se define en la Ley Complementaria 123/2006). La tasa de descuento determinada conforme a las reglas establecidas en esta resolución —que son distintas para los préstamos y arrendamientos a corto plazo (hasta 12 meses) y a largo plazo (más de 12 meses)— deben darse a conocer en el contrato de préstamo o arrendamiento. Toda comisión o cargo adicional que se haya incluido en el monto financiado debe ser descontado a la misma tasa³².

El aumento o la fijación de comisiones debe comunicarse previamente al cliente y al público en general, con un mínimo de 30 días de anticipación. Las comisiones relacionadas con los paquetes y servicios prioritarios pueden aumentarse recién 180 días después del último incremento. Todos los aumentos deben comunicarse al BCB tan pronto como se produzcan.

La siguiente información debe publicarse en carteles visibles en las instalaciones del banco, sus agentes minoristas (corresponsales), y el portal de Internet de la entidad:

1. servicios libres de cargos (esenciales, más algunos servicios especiales);
2. servicios sujetos a la aplicación de cargos, sus canales de distribución, acrónimos utilizados en los estados de cuenta y comisiones respectivas;
3. toda la información necesaria acerca de los paquetes normalizados de servicios;
4. aclaración de que los precios fueron fijados por la misma institución.

2.2.2 Protección de los fondos de los clientes

El Fondo de Garantía de Créditos (Fundo Garantidor de Créditos [FGC]) se creó en 1995 por Resolución 2.197/1995³³ con el fin de proteger a los bancos acreedores en

³¹ Todos estos requisitos no se aplican a los programas de crédito dirigido.

³² Se señala que los requisitos fijados por la Resolución 3.516/2007 no son aplicables al crédito dirigido impuesto por el Gobierno, como el crédito rural y los programas especiales de crédito del Banco Nacional de Desarrollo (BNDES).

³³ Resolución 2.211/1995.

caso de i) intervención, liquidación, quiebra o reconocimiento, por el BCB, de la insolvencia de la institución, y ii) otras situaciones convenidas entre el BCB y el FGC. La garantía máxima por persona o institución asegurada (o conglomerado bancario) es de R\$60 000³⁴. Están cubiertos los depósitos a la vista, a plazo fijo, de ahorro y otros depósitos. No están cubiertas las cooperativas de crédito.

No existen reglamentaciones específicas con respecto a la seguridad de los fondos depositados en los servicios de dinero electrónico prestados por instituciones no bancarias, por ejemplo, las cuentas prepagas almacenadas en tarjetas de plástico. Sin embargo, en la actualidad no hay servicios pertinentes de ese tipo.

2.2.3 Protección de los datos personales de los clientes

No hay ninguna ley específica de protección y confidencialidad de datos en Brasil, a diferencia de lo que ocurre en Perú y Argentina, por ejemplo. El principio general de confidencialidad y protección de datos se deriva en general de la Constitución Federal³⁵, el CPC y, en algunos casos, el Código Civil. La recopilación y el manejo de datos reciben un trato más específico en el CPC y en la Ley de Habeas Data, pero no hay ninguna ley especializada sobre centrales de riesgo. Dentro del sector financiero, el documento jurídico más importante es la Ley de Secreto Bancario³⁶, que establece que las instituciones financieras deben preservar la confidencialidad de sus servicios y operaciones activas y pasivas. Existen amplias excepciones, incluida la información intercambiada entre instituciones financieras únicamente para la verificación cruzada de la identificación de los clientes, la transmisión de información solicitada por la Dirección Federal Impositiva y la comunicación de las actividades ilegales a las autoridades pertinentes. Además, la confidencialidad puede levantarse cuando sea necesario para confirmar la sospecha de cualquier actividad ilegal en cualquier etapa de un interrogatorio o acción judicial.

Según un estudio de 2007 realizado por el CGAP en Brasil³⁷, los proveedores de servicios financieros consideran que la falta de un marco jurídico integral de confidencialidad de datos y delitos relacionados con las transacciones autorizadas electrónicamente constituye un gran obstáculo para el comercio electrónico y una amenaza para la confidencialidad de los datos del consumidor, porque algunas veces los delincuentes no deben afrontar consecuencias serias por su actividad ilícita. Se ha registrado un aumento de los delitos de seguridad electrónica (robo de identidad, *phishing*, *spam* y virus); se han entablado acciones eficaces combinando las disposiciones del Código Penal (en el que se definen algunas infracciones relacionadas con la manipulación y alteración de datos personales), la ley sobre escuchas telefónicas y la ley de secreto bancario, en procesos que resultaron ser lentos y costosos. Actualmente se están analizando en el Congreso aproximadamente 15 proyectos de ley sobre delitos electrónicos.

2.2.4 Comercialización

³⁴ US\$30 000 (tipo de cambio USD/BRL=1:2).

³⁵ Constitución Federal, Art. 5.

³⁶ Ley Complementaria 105/2001.

³⁷ CGAP, 2008. *Notes on Regulation of Branchless Banking in Brazil*.

El CPC prohíbe todo tipo de comercialización o publicidad engañosa o abusiva y define estos términos, incluso cuando un material de comercialización es engañoso por omisión de la información pertinente³⁸. Se prohíben las ventas vinculadas y los servicios no solicitados³⁹. Según la Ley 8.137/1990, art. 7, VII, es un delito contra las relaciones con el consumidor llevar al consumidor a equivocarse, en virtud de información falsa o engañosa respecto de la naturaleza y calidad del servicio o bien, por cualquier medio, incluida la difusión pública o la publicidad.

2.2.5 Servicios al cliente y solución de reclamaciones

Ombudsmen de las instituciones financieras

Se exige que todas las entidades financieras autorizadas cuenten con un *ombudsman* interno que se ocupe de las reclamaciones presentadas por los clientes y que no hayan sido resueltas por el servicio de atención al cliente o por el personal en los distintos puntos de servicio (incluidos los de agentes). Un director debe estar a cargo de este servicio y del personal de la oficina del *ombudsman*. El director también es responsable de las relaciones de enlace con el BCB respecto de estas cuestiones. El personal de la oficina del *ombudsman* debe aprobar exámenes específicos tomados por instituciones acreditadas⁴⁰. La existencia del *ombudsman*, sus funciones y procedimientos deben ser ampliamente divulgados (incluso en los medios y canales utilizados para hacer publicidad de los servicios financieros), y las reclamaciones deben resolverse dentro de los 30 días, libre de cargos. Las oficinas de los *ombudsmen* pueden ser de distinta complejidad y tamaño según la complejidad de cada proveedor⁴¹ pero todas las instituciones minoristas (las que atienden a particulares y microempresas) deben establecer por lo menos una línea telefónica gratuita.

Otras funciones del *ombudsman* comprenden el asegurar el cumplimiento de las reglas y los principios establecidos en el CPC y proponer al directorio (y si no hubiera directorio, a la administración) mejoras en la prestación de servicios. Se preparan informes semestrales del *ombudsman* para la administración, el auditor interno y el comité de auditoría (en su caso), que deben mantenerse por lo menos durante cinco años, para fines de supervisión. Además de estos informes internos para la administración, el director debe preparar informes semestrales para presentarlos al BCB (dentro de los 60 días de finalizado cada semestre), y en ellos deben figurar las opiniones de los auditores externos frente a las del *ombudsman*. El comité de auditoría, en caso de existir, y el auditor interno deben firmar estos informes⁴². El director debe

³⁸ CPC, art. 37.

³⁹ CPC, art. 39. Ventas vinculadas son aquellas en las que el proveedor impone la obligación de adquirir un producto como condición previa para acceder a otro producto. Por ejemplo, cuando se exige al cliente contratar un seguro de vida a fin de obtener un préstamo.

⁴⁰ En la resolución se especifica que dicho examen debe abarcar, por lo menos, temas relativos a ética comercial, derechos del consumidor y mediación en conflictos. El personal debe contar con certificación para julio de 2009 (dos años después de la entrada en vigor de la resolución). Dichos cursos se dictan actualmente, por ejemplo, en la Federación de Bancos de Brasil (Febraban).

⁴¹ En la resolución se permite la contratación externa de estructuras comunes de asociaciones de intermediarios y agentes para cumplir las actividades de los centros de atención telefónica. Sin embargo, la función de los *ombudsmen* no puede subcontratarse.

⁴² Las instituciones de microcrédito (*sociedades de crédito ao microempreendedor*) están exentas de seguir la opinión vertida por los auditores externos en este informe. Además, mientras no exista ningún modelo normalizado del informe de los auditores internos al respecto, Febraban está elaborando una plantilla que se utilizaría al efecto.

comunicar al BCB dentro de los 60 días todo hecho pertinente que se produzca o se haya identificado entre las fechas de presentación de los informes.

Para permitir este nivel de análisis, las instituciones financieras deben establecer sistemas de control que identifiquen con prontitud todas las reclamaciones; la manera en que se resolvieron; los servicios, productos y clientes involucrados en cada reclamación, y la documentación de respaldo. Todo esto debe mantenerse por lo menos durante cinco años.

Se señala que una medida reciente modificó varios aspectos del servicio al cliente por teléfono en las actividades reguladas, incluidos los servicios financieros. Algunos de esos aspectos son los siguientes⁴³:

- Las reclamaciones deben resolverse en cinco días.
- Debe existir una línea telefónica gratuita; las llamadas deben grabarse y las grabaciones deben estar a disposición de los clientes durante por lo menos 90 días.
- La primera de la lista automática de opciones debe ser la de hablar con un representante, presentar una reclamación y cancelar el servicio o contrato; en todas las demás opciones se debe ofrecer la de hablar con un representante.
- El servicio debe estar disponible las 24 horas del día.
- El servicio debe mantener a disposición del cliente el historial de todas las consultas anteriores.
- Se debe poner al cliente en contacto con el área responsable del tema de su consulta en un máximo de 60 segundos.
- Los datos del cliente solo pueden usarse para prestarle un servicio.

Órganos de protección del consumidor

Como se mencionó antes, el Gobierno federal también ha establecido una red de órganos generales de protección del consumidor, comúnmente conocidos, y ampliamente reconocidos por el público en general, como Procons. Los Procons son órganos públicos locales (a nivel de los estados y las ciudades) que están afiliados al Departamento de Protección y Defensa del Consumidor —que funciona en el Ministerio de Justicia— y siguen sus políticas y principios. Los procedimientos para la presentación de reclamaciones varían de acuerdo con los estados y las ciudades de que se trate (solo las ciudades grandes tienen sus propios Procons, en tanto que las ciudades chicas comúnmente cuentan con el Procon ubicado en la capital del estado). Sin embargo, presentar una reclamación o hacer una consulta por lo general es fácil.

Las reclamaciones registradas en los Procons reciben distinto trato de acuerdo con el tipo de que se trate y el procedimiento necesario de seguimiento, que varía desde un sencillo llamado al proveedor hasta la caracterización de una reclamación formal al proveedor. El primero consiste en un proceso administrativo dirigido a la solución de problemas urgentes y más complejos planteados por el consumidor. Una vez identificado perfectamente el proveedor del servicio financiero (lo que podría no ser posible inmediatamente en todos los casos), la reclamación se envía directamente a la institución financiera. En general, en las instituciones grandes hay personal de dedicación exclusiva especializado en la tramitación de reclamaciones recibidas de los Procons.

⁴³ Decreto 6.523/2008.

La red de los Procons compila su información sobre la reclamación en un sistema (*Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor*), a cuyos datos consolidados puede acceder cualquier persona a través de Internet. Entre 2000 y 2008, este sistema registró 15 175 reclamaciones relacionadas con instituciones financieras (el 16,2% del total de reclamaciones recibidas)⁴⁴. Este sistema tiene una gran falla: excluye al estado de São Paulo, donde está ubicada la mayor parte del sistema financiero. Solo cuando São Paulo esté integrado (algo que se planea habrá de suceder en 2010) se podrá contar con un panorama claro acerca de los principales problemas relativos a las relaciones con los clientes en el sistema financiero nacional.

Función del Banco Central

Sobre la base de un conjunto de directrices generales aplicables a los servicios públicos en general⁴⁵, el BCB ha establecido un equipo especializado para encargarse de las demandas del público en general (*Central de Atendimento ao Público*), más concretamente, para brindar información y contestar preguntas formuladas por los consumidores de productos financieros. La función pretendida de esta estructura es asegurar el cumplimiento de las reglamentaciones del BCB, y no solucionar diferencias entre clientes e instituciones financieras. A pesar de ello, muchos procuran que este servicio sirva para registrar reclamaciones contra instituciones financieras.

Las reclamaciones recibidas por este equipo se registran en un sistema de información (*Sistema de Registro de Denúncias, Reclamações e Pedidos de Informações*) que fue creado por el BCB para seguir las medidas adoptadas por las instituciones financieras para solucionar cada caso⁴⁶. Esta información, que comprende la respuesta por escrito dada al cliente, es ingresada al sistema por las mismas instituciones. De esta manera, el BCB actúa como facilitador y encargado de exigir el cumplimiento. El BCB también publica mensualmente en su sitio web una clasificación de las instituciones por el número de reclamaciones que reciben y los temas que generan más reclamaciones.

En 2006, el BCB creó su propia oficina del *ombudsman* para recibir reclamaciones, críticas, recomendaciones y elogios con respecto a sus propias actividades y el cumplimiento de su misión y funciones. Al parecer hay poca conciencia acerca de este servicio y su función, como lo demuestra el reducido número de casos registrados en 2007 (2695, frente a 644 en 2006). De ellos, 1950 fueron reclamaciones, 361 fueron recomendaciones y 295, elogios.

Ninguna disposición reglamentaria exige a las instituciones financieras revelar información acerca de las reclamaciones de los consumidores, ni hay formatos ni definiciones normalizadas para clasificar las reclamaciones recibidas del equipo del servicio de atención al cliente (*Serviço de Atendimento do Cliente*) que faciliten el análisis y la revelación de la información por el BCB. En cambio, los servicios de los *ombudsmen* se ajustan a una clasificación estándar de cuestiones definidas en la reglamentación⁴⁷, que también se utilizan para preparar el informe que se presenta al BCB dos veces al año. El BCB no hace pública la información sobre las reclamaciones presentadas ante los *ombudsmen*.

⁴⁴ <http://www.mj.gov.br/SindecNacional/reclamacao.html>.

⁴⁵ http://www.bcb.gov.br/Pre/bc_atende/port/politica.asp?idPai=PORTALBCB.

⁴⁶ El sistema también registra reclamaciones y recomendaciones relativas al mismo BCB, así como consultas generales. El mismo equipo es responsable de proporcionar información acerca de dichos casos.

⁴⁷ Carta-Circular 3.298/2008 del BCB.

En la actualidad, habida cuenta de la distinta manera en que se coordinan los distintos canales de presentación de reclamaciones, dicha información conduce a interpretaciones distorsionadas por parte del público y los medios de comunicación. Si bien la existencia de varios canales para la presentación de reclamaciones brinda una mayor conveniencia al cliente y más posibilidades de solución, distorsiona los números totales, porque los consumidores suelen registrar la misma reclamación en todos los canales de reparación al mismo tiempo, y no hay ningún mecanismo que permita evitar el doble cómputo. Además, los procedimientos de los Procons aumentan las posibilidades de doble cómputo, porque los Procons pueden enviar solicitudes de seguimiento tanto al BCB como a la pertinente institución financiera respecto de una sola reclamación.

Los consumidores de productos financieros de Brasil aún están aprendiendo acerca de los distintos mecanismos de reparación y la manera de usarlos. El BCB cree que una gran contribución a este proceso es la disposición reglamentaria que exige a las instituciones financieras dar a conocer en su material de publicidad la existencia, las funciones y los procedimientos de sus oficinas del *ombudsman*⁴⁸. Con respecto a los registros múltiples, en el sitio web del BCB se recomienda que el cliente primero trate de solucionar su problema con el proveedor y que procure la ayuda de los órganos de protección del consumidor solo cuando el caso no haya sido solucionado satisfactoriamente. Febraban está trabajando en una gran campaña de concienciación iniciada en marzo de 2009. Naturalmente que ninguna de estas iniciativas resolverá el problema de los registros concomitantes en el BCB y los Procons.

3 La banca sin sucursales y la protección del consumidor

3.1 Enfoque reglamentario

Las leyes y reglamentaciones de protección al consumidor no distinguen entre los clientes de la banca sin sucursales y los clientes de sucursales en lo que respecta a su aplicabilidad, es decir, los requisitos y principios se aplican a la banca sin sucursales de la misma manera que a los canales tradicionales. Sin embargo, habida cuenta de la singularidad de la actividad de los agentes, que involucra a terceros y a su personal, el BCB ha emitido reglamentaciones específicas para abordar y aclarar algunas cuestiones centradas en el consumidor. Primero, lo más importante es que la Resolución 3.110/2003 hace plenamente responsable a la institución financiera de los servicios prestados a través de corresponsales y de sus actos. En caso de que un corresponsal cometa fraude, el banco será responsable de cubrir las pérdidas y los daños y perjuicios ocasionados a los consumidores, aunque tendrá derecho a recurrir contra el corresponsal. Esta responsabilidad no solo se fija en la reglamentación, sino que también encuentra fundamento jurídico en el CPC, en el que se establece que el proveedor es solidariamente responsable de los actos de sus agentes o representantes autónomos⁴⁹.

Segundo, se exige al minorista que publique un cartel visible en su establecimiento en el que se aclare su condición de mero intermediario entre la institución financiera y el cliente. En la resolución también se prohíbe a los corresponsales dar adelantos en

⁴⁸ Resolución CMN 3.477/2007, art. 1, párrafo 5.

⁴⁹ CPC, art. 34.

efectivo sobre la base de una transacción financiera que aún no haya sido aprobada o finalizada por la institución financiera.

En cuanto a la transparencia de precios, en la Resolución 3.518/2007 se exige específicamente a los corresponsales que publiquen en sus establecimientos las comisiones aplicables a todos los servicios. En cuanto a la equidad, la Resolución 3.110/2003 les prohíbe aplicar comisiones adicionales por cuenta propia (sin el consentimiento de los proveedores). Por último, los principios relativos a la confidencialidad de los datos establecidos por el CPC son de la misma manera claramente aplicables a los clientes de la banca sin sucursales, y los corresponsales pueden enfrentar cargos penales y civiles por no cumplir con las reglas del secreto bancario.

La Resolución 3.477/2007 exige a las instituciones financieras publicar en “todos los puntos de servicio” el número de teléfono de su oficina del *ombudsman*. Los puntos de servicio abarcan, sin lugar a dudas, a los corresponsales. Si bien los bancos son responsables de la conducta de sus agentes, los clientes tienen el derecho de reparación tanto contra el proveedor como contra el agente, puesto que el CPC considera a todos ellos solidariamente responsables por el desconocimiento de los derechos del consumidor⁵⁰.

3.2 Problemas relativos al consumidor identificados en la actividad de los agentes

Como aporte a la preparación de este informe, en diciembre de 2008, el BCB solicitó información sobre las reclamaciones concretamente respecto de los corresponsales a 30 ejecuciones financieras, durante el período comprendido entre octubre de 2007 y octubre 2008. Las respuestas no produjeron datos cualitativos de elevada calidad, fundamentalmente porque las instituciones no hacen, en sus sistemas de gestión de las reclamaciones, una segregación de las reclamaciones vinculadas a los corresponsales.

No fue posible clasificar la información recibida en tipos de problemas o cuestiones, porque cada institución tiene su propio sistema de clasificación, lo que tornó imposible comparar los datos entre distintos bancos. De la misma manera, no fue posible saber cuántas reclamaciones vinculadas con los corresponsales hay en el número total de reclamaciones recibidas por las instituciones financieras. El BCB no hace el seguimiento del número total y de los tipos de reclamaciones del sistema financiero en general. Los informes acerca de los servicios de las oficinas de los *ombudsmen* de los bancos que se envían semestralmente al BCB son normalizados y se dividen en 13 temas (y no hay uno específico relativo a los corresponsales). Si bien dichos informes podrían ser valiosos a los fines de esta actividad, según se mencionó, no son de información pública.

Sin embargo, se recogió un cúmulo de hechos anecdóticos durante las entrevistas, que revelaron algunos hechos interesantes. Primero, el BCB observó que es muy útil dividir las reclamaciones en dos tipos, a saber:

- las originadas en la relación entre el cliente y el agente;
- las originadas en la relación entre el agente y la institución financiera (que afecta a la relación entre el cliente y el agente).

⁵⁰ CPC, art. 6.

Sobre la base de esta actividad, el BCB llega a la conclusión de que las reclamaciones de los agentes son tan válidas como las reclamaciones de los consumidores para poner a prueba y mejorar los mecanismos de control y las prácticas comerciales. Los agentes son activos en lo que respecta a ponerse en contacto con el proveedor para solucionar problemas técnicos que puedan afectar el servicio que prestan a los consumidores. El principal problema informado por los agentes lo constituyen las fallas y la lentitud de la conexión entre el banco y el establecimiento comercial. Las malas conexiones u otros problemas técnicos, como la falta de papel en los dispositivos de los puntos de servicio, llevan a que se formen colas largas y pueden afectar a la misma actividad comercial del agente.

Segundo, los préstamos recibieron el número más elevado de reclamaciones de los clientes, seguidos de los casos de pago de cuentas que no se solucionaron efectivamente y la falta de efectivo de los agentes. Ello se condice con el hecho de que los pagos y la solicitud de préstamos son las transacciones más comunes que se desarrollan a través de corresponsales.

Otras reclamaciones clasificadas como “mal servicio” comprenden el mantenimiento deficiente de los equipos de los puntos de servicio (por ejemplo, falta de papel para imprimir) u otros suministros. Un hecho anecdótico interesante es que los clientes presentan reclamaciones cuando el agente carece de suministros de oficina para desarrollar sus actividades, concretamente para evitar el cierre del agente (puesto que los agentes se disgustan por no poder realizar transacciones financieras y generar comisiones).

La actividad también comprende entrevistas con instituciones financieras, organismos de protección del consumidor y asociaciones de bancos. Ninguno de estos intercambió datos cuantitativos acerca de las reclamaciones o los problemas, pero sí proporcionaron un cúmulo de relatos anecdóticos. Los organismos de protección del consumidor se ocupan fundamentalmente de la calidad del servicio y, sobre todo, de la posibilidad de sobreendeudamiento como resultado de la tramitación de solicitudes de préstamo en gran escala por parte de los agentes. Aunque ello no está respaldado por pruebas empíricas, aducen que los incentivos distorsionados de compensación han menoscabado las normas de garantía.

La mayoría de los entrevistados está de acuerdo en que una gran preocupación es el fraude en los préstamos⁵¹ y la proliferación de préstamos no autorizados⁵². Otros

⁵¹ Los préstamos no autorizados corresponden en su mayoría a préstamos de la nómina a pensionados. Para tramitar una solicitud de préstamo sin el consentimiento del prestatario, el agente se vale de varias medidas fraudulentas, desde el acceso y el uso no autorizados de la base de datos del Servicio Nacional de Seguridad Social (una violación de la seguridad electrónica) hasta la falsificación de firmas y el invento de llamadas telefónicas. Después, el préstamo solicitado se presenta a un empleado del banco para su aprobación. El pensionado tal vez se dé cuenta de que es un prestatario únicamente cuando las cuotas del préstamo se deducen de su pensión.

⁵² La proliferación de préstamos (*loan churning*) se produce cuando el agente (o las personas subcontratadas por el agente) vende el préstamo a otra institución financiera, para crear nuevas comisiones provenientes de instituciones financieras. Muchas veces, o casi siempre, el prestatario no sabe que el préstamo ha sido vendido. Comúnmente, los contratos de préstamo tienen cláusulas en letras pequeñas que permiten al agente “multiplicar” el préstamo. En caso contrario, el agente puede valerse de tácticas fraudulentas para posibilitar el hecho.

problemas mencionados por los entrevistados o identificados a través del examen de supervisión del BCB son los siguientes:

- la falta de carteles en el establecimiento del agente acerca de las comisiones aplicables, la condición jurídica del agente y el número de teléfono de atención al cliente del banco;
- la falta de indicación clara en los establecimientos de los agentes acerca de la condición jurídica del agente;
- el encauce del crédito y otros servicios, por el agente, para cobrar comisiones más altas;
- el mal uso, por el agente, de información personal del cliente;
- la aplicación, por el agente, de comisiones adicionales;
- fraudes del agente, especialmente fraude de seguros;
- varios tipos de problemas operacionales y técnicos con el equipo y las comunicaciones con el banco, falta de efectivo del agente, falta de papel para imprimir el recibo, etc.

También hay comerciantes que no eran agentes efectivos (es decir, no contaban con un acuerdo de agencia con la institución financiera) y que actuaban como tales, lo que ocasionaba problemas y pérdidas financieras a clientes y bancos por igual.

3.3 Otras cuestiones que afectan a los usuarios de la banca sin sucursales

Además de los problemas específicos en las relaciones entre los clientes y el proveedor, el BCB y los bancos que realizan operaciones a través de corresponsales acuerdan que las cuestiones laborales constituyen una grave amenaza para la viabilidad de la actividad de los corresponsales: los sindicatos exigen igualdad de pago y condiciones de trabajo entre los empleados de los agentes y los empleados de los bancos. Asimismo, hay varios proyectos de ley acerca de la seguridad privada que aumentan las normas de seguridad tanto de los agentes como de las sucursales. Ambos problemas tienen varias dimensiones, porque no están solo relacionados con las actividades. Tienen repercusiones jurídicas y reglamentarias, incluidas la cuestión de la jerarquía de las normas (las resoluciones frente al Código de Trabajo) y la definición reglamentaria de un corresponsal. La alteración de las actividades del corresponsal podría tener consecuencias desastrosas, sobre todo para los clientes de bajos ingresos que dependen de los establecimientos comerciales locales para realizar sus transacciones financieras.

4 Supervisión y exigencia del cumplimiento: Medidas preventivas y correctivas

La supervisión por el BCB en cualquier esfera de riesgo es de naturaleza tanto preventiva como correctiva y no es distinta de las cuestiones relativas a la protección del consumidor. Un programa especializado de supervisión preparado por un equipo de especialistas se refiere específicamente a la estructura de atención al cliente y a los productos y servicios financieros prestados por cada institución. En consecuencia, el BCB considera a la protección del consumidor como un riesgo que las instituciones supervisadas deben seguir y controlar. El programa se divide en tres tipos de inspecciones o análisis, a saber:

1. Servicios al cliente. El objetivo consiste en evaluar la estructura, los procedimientos y los controles internos de la atención al cliente de la institución, así como el cumplimiento con las reglamentaciones y el compromiso de la institución con la prestación de buenos servicios a sus clientes.
2. Fijación de precios. El objetivo es verificar el cumplimiento de las prácticas de fijación de precios con las reglamentaciones, a través del análisis de las comisiones y los cargos (incluidos los paquetes de servicios y el costo total efectivo de los préstamos).
3. Ombudsman. El equipo de supervisión se centra en la eficacia y eficiencia de la oficina del *ombudsman* de cada institución, en relación con períodos anteriores y con otras instituciones del grupo de instituciones pares.

Este marco también resulta aplicable a las redes de corresponsales. El BCB es hasta ahora el único supervisor de bancos del mundo que cuenta con procedimientos específicos de supervisión para evaluar los riesgos del uso de agentes minoristas, centrándose en los procesos de evaluación de la gestión de riesgos y de control de cada institución financiera respecto de la actividad de sus corresponsales. Sobre la base de esta actividad, que permitió observar que los bancos carecen de una manera sistemática de identificar las reclamaciones y los problemas relacionados con los corresponsales, este programa de supervisión se actualizó para incluir la evaluación de los procedimientos de presentación de reclamaciones y de reparación vinculados con los corresponsales, así como las medidas adoptadas por las instituciones para solucionar las deficiencias identificadas.

La supervisión se centra en las políticas y los procedimientos de gestión de riesgos de cada institución, en lugar de hacerlo en los problemas específicos de protección del consumidor en todo el sistema financiero, es decir, el BCB no hace el seguimiento del número total ni del tipo de reclamaciones vinculadas con los corresponsales en el conjunto del sistema financiero.

5 Conclusiones y recomendaciones

La banca sin sucursales está prosperando en Brasil. Si bien la banca por Internet y los cajeros automáticos constituyen el canal electrónico más importante en lo que se refiere al número de transacciones, los agentes son el canal físico número uno. Por constituir canales de atención personal, los agentes presentan cuestiones de protección del consumidor que no se ven en los canales automatizados, y son similares a las observadas en las sucursales. Actualmente se reconoce al BCB, que ha desarrollado procedimientos especializados de supervisión, como el líder mundial en la reglamentación y supervisión de agentes. El BCB también ha incorporado a la protección del consumidor como una esfera de riesgo en su programa de supervisión.

A pesar de los avances positivos y la creencia general, tanto del BCB como de la actividad, de que la banca sin sucursales ha alcanzado una escala considerable sin desventajas y problemas mayores para el consumidor, hay oportunidades importantes para mejorar la exigencia del cumplimiento de los principios de protección del consumidor y la capacidad del BCB para identificar y abordar las cuestiones pertinentes de protección del consumidor que se derivan del uso de agentes. Algunas medidas

caen exclusivamente en el ámbito del BCB, en tanto que otras exigen la coordinación con otros participantes, como los Procons y las asociaciones de bancos.

Primero, la actividad demostró que hay una falta de datos cuantitativos acerca de las cuestiones y los problemas que se derivan del uso de agentes por parte de las instituciones financieras. Las instituciones financieras, aún las que cuentan con redes importantes de agentes, no pueden identificar con prontitud las reclamaciones originadas en este canal ni proporcionar números relativos a su naturaleza y frecuencia. Por lo tanto, es probable que los proveedores no estén completamente equipados para tratar adecuadamente y de manera oportuna y coherente los problemas generalizados o problemas aislados graves relativos a su relación con los consumidores que usan a corresponsales.

Sobre esta base, el BCB ha agregado hace poco al programa de supervisión de los corresponsales la evaluación de los sistemas y procedimientos establecidos por cada institución financiera para recibir y abordar las reclamaciones relativas a los agentes e identificar y tratar las cuestiones de protección del consumidor en la esfera de los agentes. La conveniencia y viabilidad de imponer un requisito reglamentario a fin de que las instituciones financieras segreguen el canal de los agentes en sus sistemas de presentación de reclamaciones, o de que se exija la presentación periódica de dicha información al BCB a fines de supervisión y revelación de la información, es un tema que exige una cuidadosa atención por parte del equipo de supervisión del BCB, en coordinación con la actividad bancaria. Como mínimo, las asociaciones de bancos deberían poder hacer el seguimiento y difundir la información relativa a las principales cuestiones relacionadas con el consumidor en lo que respecta a los agentes, a fin de informar y educar a los clientes, y de ejercer presión en los bancos para solucionar las deficiencias.

Con respecto a los mecanismos de reparación, aunque la estructura es flexible y conveniente para los clientes, hay un margen considerable de mejora del registro y trato de las reclamaciones en el ámbito del conjunto de los servicios financieros, sobre todo en lo que atañe a la coordinación entre los distintos canales de reparación (el BCB, instituciones financieras y Procons). El doble cómputo de las reclamaciones y la superposición de los esfuerzos de seguimiento desarrollados por el BCB y los Procons son deficiencias que indican que hay margen para introducir mejoras. Además de las estadísticas distorsionadas, el registro concomitante de la misma reclamación en distintas entidades frustra los intentos por identificar los problemas más comunes de protección del consumidor en el ámbito de los servicios financieros, y con mayor razón en la actividad de los agentes. La campaña de concienciación iniciada por la actividad bancaria para que los clientes procuren primero la ayuda de los proveedores para solucionar sus reclamaciones y los esfuerzos desarrollados por el BCB en el mismo sentido son pasos importantes, aunque no resuelven el problema del doble cómputo ni la falta de información consolidada acerca de las reclamaciones. A fin de solucionar estas deficiencias, el sistema necesitaría poder identificar las reclamaciones activas en nombre de un cliente en todos los mecanismos de reparación. En algunos países se ha adoptado otra opción más controvertida, menos eficiente y más burocrática, aunque seguramente menos costosa, que consiste en exigir a los reclamantes que demuestren que ya han presentado la reclamación ante el proveedor antes de registrar una nueva reclamación. Ante la falta de una fuente constante de información sobre las reclamaciones, o además de esta, el BCB y/o las asociaciones de bancos podrían

encargar un estudio sobre los tipos y la frecuencia de los problemas del consumidor relacionados con los corresponsales, incluidos los fraudes y robos.

Aún más importante que los esfuerzos de reglamentación y coordinación es la necesidad de abordar las actuales amenazas a la continuidad de la actividad de los agentes, a saber: i) la exigencia de los sindicatos de equiparar la remuneración y las condiciones de trabajo de los empleados de los agentes y los empleados de los bancos, y ii) proyectos de ley por los que se aplican a los agentes los requisitos en materia de seguridad aplicables a las sucursales, así como reglamentaciones de otros organismos, como la autoridad sanitaria, que cuestionan el modelo. Si prosperaran iniciativas de esta naturaleza, podrían desestabilizar la propuesta básica de actividad de los agentes, al imponer costos excesivos a los bancos. Esto afectaría a millones de clientes que dependen de comerciantes locales para realizar sus transacciones financieras. Las posibles soluciones a este problema comprenden la reforma de las reglamentaciones para mejorar la definición de corresponsales, así como otras medidas que escapan al alcance de la autoridad legal del BCB pero que podrían beneficiarse de su apoyo, como el dictado de una ley para aclarar la naturaleza de la actividad de los corresponsales, que es distinta de la actividad de los bancos.