

INFORME DE LA COMISIÓN DE ECONOMÍA
recaído en el proyecto de ley, en primer trámite
constitucional, sobre protección a deudores de
créditos en dinero.

BOLETÍN N° 7.932-03.

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Economía tiene el honor de informar respecto del proyecto de ley de la suma, en primer trámite constitucional, iniciado en Mensaje del Presidente de la República.

La iniciativa ingresó a tramitación en el Senado con fecha 13 de septiembre de 2011, pasando a la Comisión de Economía.

El Presidente de la República hizo presente urgencia para el despacho de esta iniciativa, con el carácter de “suma”.

A una o más de las sesiones en que la Comisión trató este proyecto concurren, además de sus integrantes, los señores Felipe Larraín Bascuñan, Ministro de Hacienda, y Pablo Longueira Montes, Ministro de Economía, Fomento y Turismo.

También asistieron, especialmente invitadas, las siguientes personas:

Del Ministerio de Hacienda: El Subsecretario, señor Julio Dittborn Cordua; El Coordinador de Política Microeconómica y Reforma del Estado, señor Salvador Valdés Prieto; El Coordinador Legislativo, señor Francisco Moreno Guzmán; El asesor del Ministro en el área de Mercado de Capitales, señor Felipe Bravo Leiva; El Asesor de Mercado de Capitales, señor José Joaquín Fernández; El Asesor de Prensa, señor Pablo Santiago Livesey; La Asesora de Prensa del Subsecretario, señora Ángela Sierra.

Del Ministerio de Economía: El Asesor del Ministro, señor Alejandro Arriagada Ríos, y el Asesor Legislativo, señor Gabriel Jiménez Celsi.

De la Secretaría General de la Presidencia: Los Analistas, señora Francisca Navarro Moyano y señores Pedro Pablo Rossi y José Francisco Acevedo.

De la Biblioteca del Congreso Nacional: El Analista, señor James Wilkins Binder.

Del Instituto Libertad y Desarrollo: El Abogado asesor, señor Daniel Montalva Armanet.

De Cieplan: El abogado Programa Legislativo, señor Sebastián Pavlovic Jeldres.

De Banco Estado: La Gerente General de Micro Empresas, señora Soledad Ovando Green; El Gerente de Planificación, señor Oscar González Narbona; La Jefe de Control de Gestión, señorita Gabriela Rojas Vera.

El Abogado, señor René Abeliuk Manasevich.

De COOPEUCH: El Gerente de Control de Gestión, señor Jaime Walls Riquelme; El Sub Gerente General, señor Claudio Ramírez Hernández.

Los Economistas señores Jorge Quiroz Castro y Gonzalo Sanhueza Dueñas.

De la Sociedad de Fomento Agrícola de Temuco-Sofo: El Director, señor Manuel Riesco Jaramillo.

- - - - -

OBJETIVOS DEL PROYECTO

El proyecto tiene por objetivo fundamental cambiar el factor establecido en la ley N° 18.010 para calcular la Tasa Máxima Convencional, específicamente para créditos de hasta 200 UF, no reajustables, y con un plazo igual o superior a 90 días. Asimismo se introducen cambios en lo relativo al interés moratorio y otros temas.

- - - - -

ANTECEDENTES

Para el debido estudio de esta iniciativa de ley, se ha tenido en consideración, entre otros, los siguientes:

A. ANTECEDENTES JURÍDICOS

El proyecto en informe se vincula con los siguientes cuerpos normativos:

- La ley N° 18.010, sobre operaciones de crédito de dinero.

- La ley N° 19.496, sobre protección de los derechos de los consumidores.

- La Ley General de Bancos, contenida en el Decreto con Fuerza de Ley N° 3, de 1997, que fija el texto refundido, sistematizado y concordado de la Ley General de Bancos, del decreto con fuerza de ley N° 252, de 1960, y de la Ley Orgánica de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, contenida en el decreto ley N° 1.097, de 1975, y de los demás textos legales que se refieren a bancos y sociedades financieras u otras empresas fiscalizadas por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

- El artículo 472 del Código Penal, que tipifica y sanciona el delito de usura.

B. ANTECEDENTES DE HECHO

El Mensaje con que se dio inicio a la tramitación de este proyecto de ley da a conocer los siguientes antecedentes tomados en consideración para legislar sobre este tema:

FUNDAMENTOS DE LA INICIATIVA

El objetivo principal de esta iniciativa es reducir la magnitud máxima permitida para los intereses en los créditos de hasta unos \$4,3 millones (200 UF, en pesos, a más de 90 días), con el fin de evitar que se cobren tasas de interés que van más allá de lo que es necesario y se abuse a veces de la falta de preparación y escasez de conocimientos financieros de muchos deudores de esta categoría de créditos, pero cuidando de no perjudicarlos dejándolos fuera del acceso a los mercados formales de crédito, o induciéndolos a aceptar créditos no regulados donde los abusos son la norma y no la excepción.

Los casos de abusos, de cobros excesivos o arbitrarios, se han repetido en nuestros mercados desde el caso Eurolatina hace diez años, seguido por los abusos que originaron las demandas colectivas presentadas por el SERNAC en 2005, y por los abusos de La Polar que ocurrieron por mucho tiempo y que recién fueron conocidos este año. Nuestro Gobierno tiene el firme compromiso y la firme voluntad de erradicar y poner fin a estos episodios, evitando que se repitan en el futuro. Y para ello hemos dispuesto recientemente un conjunto de medidas, dentro de las cuales se cuentan los proyectos de ley que crean el SERNAC financiero y el nuevo sistema de información comercial sobre deudores. Sin embargo, consideramos que debe avanzarse aún más, y por ello este proyecto reduce la magnitud máxima permitida para los intereses en los créditos mencionados, de forma que el efecto en las tasas de intereses efectivamente aplicadas a dichos créditos, descienda en promedio desde un

51% anual hasta aproximadamente 36% anual, en base a exhaustivas estimaciones realizadas.

Para que dicho fin pueda lograrse, este proyecto crea por primera vez un sistema de fiscalización permanente para que dicho máximo sea cumplido no sólo por los bancos, sino también por las casas comerciales y sus tarjetas, por las cajas de compensación, las cooperativas de ahorro y crédito, y en general cualquiera que ofrezca créditos de dinero de manera masiva. En conjunto, estas medidas constituyen la acción más decidida que cualquier Gobierno haya adoptado en esta materia en muchos años.

El Gobierno está consciente de la necesidad de lograr el equilibrio entre la protección de los deudores y el acceso de los mismos al sistema de crédito formal. Se aspira a lograr una relación más armónica y legítima entre el mundo de los que prestan y el mundo de los que se endeudan, reduciendo conflictos. Esto es lo que nuestra clase media, nuestros sectores más vulnerables, nuestros micro, pequeños y medianos empresarios están esperando hace mucho tiempo.

En tal sentido, cabe hacer presente, que este proyecto de ley intenta recolectar varias de las ideas que numerosos parlamentarios, de todas las tendencias políticas, han planteado sobre esta materia y que constan en las mociones parlamentarias contenidas en los siguientes Boletines:

1) N° 7786-03, de los H. Senadores Carlos Bianchi Celech, Camilo Escalona Medina, Juan Pablo Letelier Morel, Eugenio Tuma Zedán y Andrés Zaldívar Larraín.

2) N° 7768-05, de los H. Diputados Germán Becker Alvear, Mario Bertolino Rendic, Pedro Browne Urrejola, Alberto Cardemil Herrera, Roberto Delmastro Naso, José Manuel Edwards Silva, René Manuel García García, Alejandro Santana Tirachini, Frank Sauerbaum Muñoz, Germán Verdugo Soto.

3) N° 7714-05, de los H. Diputados Pedro Araya Guerrero, Fuad Chaín Valenzuela, Carolina Goic Boroëvic, Pablo Lorenzini Basso, Miodrag Marinovic Solo de Zaldívar, Ricardo Rincón González, René Zaffirio Espinoza, Alejandra Sepúlveda Orbenes, Patricio Vallespín López y Matías Walker Prieto.

4) N° 7597-05, de los H. Diputados Fuad Chaín Valenzuela, Carolina Goic Boroëvic, Felipe Harboe Bascuñán, Juan Carlos Latorre Carmona, Pablo Lorenzini Basso, Ricardo Rincón González, René Zaffirio Espinoza, Alejandra Sepúlveda Orbenes, Gabriel Silber Romo y Patricio Vallespín López.

5) N° 7722-03, de los H. Diputados, Pedro Pablo

Álvarez-Salamanca Ramírez, Gonzalo Arenas Hödar, Ramón Barros Montero, Romilio Gutiérrez Pino, Javier Hernández Hernández, María José Hoffmann Opazo, Marisol Turres Figueroa, Carlos Vilches Guzmán, Gastón Von Mühlenbrock Zamora y Mónica Zalaquett Said.

6) N° 5480-13, del H. Senador Juan Pablo Letelier Morel.

7) N° 5418-03, de los H. Diputados, Pedro Araya Guerrero, Jaime Mulet José Miguel Ortiz Novoa, Alejandra Sepúlveda Orbenes, Eugenio Tuma Zedán, Patricio Vallespín López, Mario Venegas Cárdenas y de los entonces Diputados Pablo Galilea Carrillo, Jaime Mulet Martínez y Esteban Valenzuela Van Treek.

8) N° 4408-03, del H. Diputado Eugenio Tuma Zedán y el entonces Diputado Antonio Leal Labrín.

1. Descripción de la situación actual.

Las “tasas máximas convencionales” (TMC) son las máximas tasas de interés que pueden estipularse en contratos de crédito de dinero que rijan en Chile. Estos máximos se aplican a los créditos que otorgan los bancos, cajas de compensación, cooperativas de ahorro y crédito, compañías de seguros, las operadoras de tarjetas de crédito asociadas a las cadenas de tiendas por departamento, de farmacias, de supermercados, a los créditos automotrices y a cualquier otro crédito de dinero, con excepción de aquellos en que intervienen bancos como recíprocas contrapartes, deudores y ciertas operaciones de comercio exterior.

La ley N° 18.010, actualmente vigente, establece que la tasa de interés estipulada en una nueva operación de crédito de dinero no puede exceder en más de 50% a la tasa de interés “corriente” (TIC), que esté vigente para la categoría de operaciones a la cual pertenezca esa operación. A su vez, la tasa TIC se define como la tasa de interés promedio de la categoría, observada en el período anterior, y ponderada por el monto de cada operación. Es decir, la fórmula vigente para obtener las tasas máximas consiste en tomar la tasa TIC que corresponda y multiplicarla por el factor 1,5.

Para tal efecto, la ley faculta a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras para determinar varias categorías para las operaciones de crédito de dinero, según monto, moneda y plazo. En el uso de esta facultad, la Superintendencia estableció hace años, y mantiene en la actualidad, nueve categorías o agrupaciones de operaciones. Cada una de ellas tiene su propia tasa de interés promedio (TIC) y su propia Tasa de Interés Máxima Convencional (TMC).

2. Los mercados del crédito cubiertos por las ocho primeras categorías.

Para ocho de las nueve categorías anteriormente referidas, la TIC fue inferior a 17% anual en agosto de 2011, siendo este resultado representativo de lo ocurrido en los últimos años. Éste y otros antecedentes confirman que los mercados del crédito comprendidos en estas ocho categorías funcionan con razonable eficiencia y equidad.

En estas ocho primeras categorías, el rol principal de la TMC es limitar la tasa de interés de mora, que es aquella que se aplica cuando el deudor se atrasa en el pago de sus compromisos. En efecto, la tasa de interés de mora es quizá el aspecto de los contratos de crédito donde un potencial deudor encuentra más difícil negociar mejores condiciones. Ello se debe a que si un nuevo deudor insistiera en solicitar una rebaja en la tasa de interés de mora, podría dar a entender al potencial acreedor que no está comprometido con pagar la deuda a tiempo. Tal sugerencia minaría la confianza del potencial acreedor en su voluntad de pago, y el acreedor que pierde la fe niega el crédito. Debido a esta inevitable traba, lo habitual es que el deudor no negocie el interés de mora ni negocie las comisiones de cobranza extrajudicial.

Ello concede a cada acreedor, actuando en forma aislada de otros acreedores, un alto poder sobre las condiciones del contrato que rigen en el evento de mora. Con el fin de moderar este poder, en varios países donde no existe una tasa de interés máxima general, el Estado ha impuesto un máximo a la tasa de interés que puede estipularse para el evento de mora. En otro conjunto de países, entre los que se incluye a Chile, el Estado ha impuesto un máximo a la tasa de interés que puede estipularse, tanto en general como para el evento de mora, en la ley (como en Italia y Francia) o definido por los jueces (como en Alemania).

Son las mismas razones que han llevado a limitar por ley los gastos de cobranza extrajudicial que pueden aplicarse al deudor. En Chile, el artículo 37 de la ley N° 20.496 impone dichos límites.

3. Los mercados para créditos de magnitud menor que 200 UF.

Sólo en la categoría de créditos de monto moderado, inferior a 200 unidades de fomento (\$4,4 millones aproximadamente), en pesos y a plazos superiores a 90 días, la tasa de interés promedio sube a 33%. Esta tasa de interés se obtiene anualizando de modo simple una tasa mensual, que es la tasa que habitualmente se ha informado a los deudores. La tasa máxima (TMC) en esta categoría ha sido cercana a 50% anual en el último tiempo. Esta situación es representativa de los años recientes.

Durante el año 2010, esta categoría registró más de 7,5 millones de operaciones. La Encuesta Financiera de Hogares, elaborada por el Banco Central en el año 2007, reveló que el 53% de los

hogares chilenos, comprendiendo a 9 millones de personas, tenía deudas vigentes en esta categoría. Los principales tipos de operación incluidos en esta categoría son el crédito girado contra tarjetas de crédito (la parte no pagada al contado), el crédito girado contra líneas de crédito y los créditos “en cuotas”, que incluyen aquellos con una sola cuota.

En un mes representativo, como fue el periodo entre el 11 de julio a 12 de agosto de 2011, esa categoría registró un flujo de operaciones nuevas por \$ 585 mil millones, o unos USD 1.260 millones, contando sólo aquellas operaciones donde los acreedores fueron bancos. Según algunas estimaciones, el acervo o stock de colocaciones de consumo, concepto que coincide parcialmente con esta categoría, alcanza a unas 25 veces esa cifra, considerando tanto los créditos de bancos como de casas comerciales, cajas de compensación, cooperativas, compañías de seguro y crédito automotriz.

Dentro de esta categoría, y sólo para bancos, la proporción del crédito (en montos) sujeta exactamente a la tasa de interés máxima, cercana a 50% anual, ha fluctuado en torno al 10% del total, en meses recientes.

Si bien la excesiva tasa de interés en esta categoría de créditos es el foco principal de este proyecto de ley, una visión equilibrada exige reconocer también aquellos aspectos del crédito en esta categoría que funcionan correctamente y con eficiencia. Esta aclaración también es necesaria para afinar el diagnóstico y evitar medidas injustificadas.

En primer lugar, la oferta de estos créditos está dominada por empresas formales que operan a gran escala. Muchas de ellas logran costos unitarios muy bajos gracias al uso intensivo de tecnologías avanzadas de gestión. Por eso la moderna industria del crédito masivo ha ido desplazando a los antiguos prestamistas y casas de empeño. Con todo, subsisten amplias diferencias de costo unitario entre los oferentes de crédito masivo.

En segundo lugar, la oferta de estos créditos está desconcentrada, pues se han identificado al menos 55 proveedores significativos. Entre ellos hay 15 bancos; al menos 10 operadores de tarjetas ligadas a cadenas de casas comerciales, supermercados, farmacias y similares; 4 cajas de compensación de asignación familiar; 15 compañías de seguros; 10 cooperativas de ahorro y crédito y al menos 3 empresas de crédito automotriz en gran escala.

En tercer lugar, la variedad de productos de crédito es amplia, lo cual ha permitido que las disímiles necesidades de muchos segmentos diferentes de deudores sean satisfechas en forma adecuada y rápida. Un efecto lateral de una variedad amplia de productos de crédito es que crea un serio obstáculo a un eventual acuerdo o colusión entre

los oferentes de crédito respecto a las tasas de interés y demás condiciones del crédito. En efecto, una hipotética colusión exigiría un esfuerzo de recolección de información de precios de gran escala, que sería detectado por las autoridades que defienden la libre competencia.

En cuarto lugar, existe libertad para entrar a prestar servicios en estos mercados, y también para dejar de prestarlos. Por supuesto, entrar requiere invertir en tecnología, redes de distribución y publicidad, y parte de esas inversiones son irreversibles en caso de optar por salir. Si bien la necesidad de esas inversiones impide a los nuevos entrantes infligir a los oferentes establecidos pérdidas rápidas de clientela, la acción de las docenas de rivales ya establecidos sí permite que dichas salidas rápidas de clientela ocurran. Esto obliga a los oferentes establecidos a aceptar un estado de permanente rivalidad y desafío.

En quinto lugar, en muchos casos existe una información amplia sobre tasas de interés, montos de cuota mensual, plazos y otras condiciones del crédito. Ello puede verificarse revisando la publicidad para créditos en los medios de comunicación masivos y en la vía pública, y la información disponible en los locales donde se distribuyen los créditos. Una amplia disponibilidad de información es inevitable en organizaciones de gran escala, pues ellas por definición requieren transferir a cientos o miles de empleados dependientes la información sobre los precios de docenas de tipos de crédito. Como eso requiere estandarizar la información, ello a su vez impide esconder o retener información de los deudores. En la mayoría de los casos, cualquiera que desee informarse, puede informarse.

Con todo, la gran variedad de productos de crédito, ya mencionada, conlleva una gran variedad de ítems respecto a los cuales informar, y ello puede llevar a un exceso de información que dificulte la comprensión. Ello ha exigido a la autoridad, a lo largo de los años, adoptar iniciativas especiales de simplificación de la información, con el objeto de garantizar la íntegra y oportuna información a los consumidores y evitar interpretaciones divergentes. En esa línea se inscribe la ley de protección al consumidor y la creación del Sernac financiero.

Con todo, la tasa de interés observada en muchas operaciones de esta categoría es muy superior al promedio observada en las otras ocho categorías, como ya se indicó al inicio. Por eso, la tasa de interés es el foco principal de este proyecto de ley.

4. Insuficiente educación financiera de algunos deudores y sus consecuencias.

Para entender las tasas de interés observadas en esta categoría de créditos, es fundamental tomar en cuenta la insuficiencia de la educación financiera que muestra una alta proporción de estos deudores, en comparación a los deudores de las otras ocho categorías.

En la Encuesta Financiera de Hogares de 2007, una pregunta descubrió que el 79% de los deudores pertenecientes al 80% de menores ingresos no conocía la tasa de interés de su propio crédito. Por supuesto, si no conoce su tasa de interés, no puede compararla con las tasas de alternativas ofrecidas por otros proveedores de crédito.

En la Encuesta de Protección Social de 2009 se preguntó cuánto acumularía al final de dos años quien ahorre \$200 mil al 10% anual, sea simple o compuesto. Sólo un 22% de estos deudores supo responder bien, considerando como correctas tanto el interés simple como el compuesto. En cambio un 41% de los deudores de las otras 8 categorías de crédito dio la respuesta correcta.

Esta es una diferencia relevante, que afecta el equilibrio del mercado. Si bien en muchos mercados está presente una fracción de clientes que no invierte tiempo en informarse sobre los precios y demás condiciones, o que no cuenta con conocimientos para entender esa información, ello no impide que el mercado opere de manera eficiente y equitativa si dicha fracción es moderada. En efecto, mientras la fracción de clientes que actúa de modo contrario sea sustancial, cada proveedor se enfrentará a pérdidas significativas de clientela en caso de elevar sus precios en comparación a sus rivales. Y con el fin de no perder a la masa de clientes informados, el grueso de los proveedores desechará la estrategia de elevar sus precios y dirigir sus ventas hacia los clientes que no invierte en informarse o que no entiende la información. Sin embargo, cuando sube la fracción de clientes en esa situación a niveles suficientes, la estrategia de elevar precios – en este caso elevar tasas de interés - pasa a ser dominante para muchos oferentes. Y debido a la rivalidad y desafío de otros oferentes, que reinvierten ese margen en más gastos de distribución, marketing y publicidad, quien no eleva su precio en ese mercado queda fuera de competencia.

Otras consecuencias de la falencia de educación financiera de muchos deudores de esta categoría de créditos, que revelan estas encuestas, son las que se señalan a continuación.

Primero, no es seguro que una determinada operación de crédito sea en beneficio del deudor, aunque éste la acepte y la busque, cuando el deudor tiene insuficiente educación financiera. Ese deudor podría aceptar un crédito pensando en el mayor consumo que obtendrá en el presente, sin visualizar con claridad el sacrificio que deberá hacer para devolver el crédito con intereses, en términos de reducir su consumo en el futuro próximo. Si cada mes el deudor se limitara a servir el interés, la reducción de consumo sería permanente. Así, el deudor que no aprecia que la tasa de interés reducirá su consumo futuro, actúa como si esa tasa fuera muy baja, tendiendo al sobre-endeudamiento. Desde luego, ese escenario es más probable si la tasa de interés del crédito es mayor.

En esos casos el no otorgamiento del crédito

(asociado a veces a la “desbancarización”) puede ser conveniente para el propio deudor, porque le evita el sobre-endeudamiento. Puesto de otro modo, sería bueno para ese deudor ser “desbancarizado” respecto de este crédito en particular, para evitar que en el futuro deba hacer un sacrificio desmedido para pagar. Por eso, si la ley impusiera una tasa de interés máxima que indujera al oferente de este crédito en particular a retirar su oferta, este deudor en particular sería beneficiado, aunque pierda la satisfacción de consumir de inmediato la cantidad recibida en préstamo. Por eso, no tiene validez general la afirmación de que “si bien la tasa de interés es alta, no tener acceso es siempre peor”. Desde luego, la afirmación es correcta para todo deudor financieramente educado.

La segunda consecuencia de una insuficiente educación financiera se refiere a la política de tasas de interés que es más conveniente para cualquier oferente de créditos, actuando por separado.

Una presencia dominante de deudores que no comparan tasas de interés, genera clientelas que no fluyen entre oferentes en respuesta a diferencias de tasa de interés, sin perjuicio de que sí lo hagan en respuesta a vendedores, publicidad, etc. La ausencia de comparación de tasa de interés entre oferentes, por parte de los deudores, confiere a cada oferente de crédito, actuando por separado, un alto “poder sobre su tasa de interés”.

Ese poder también existe respecto de deudores que aprecian muy bien una baja cuota mensual y comparan activamente para minimizarla, pero no logran apreciar la tasa de interés. En efecto, el oferente de crédito puede extender el plazo del crédito para bajar la cuota mensual, y simultáneamente mantener o subir la tasa de interés. De este modo, los deudores que solamente comparan la cuota mensual pueden ser igualmente víctimas de su insuficiente educación financiera, que confiere a cada oferente de crédito el poder indicado.

Este alto poder sobre las tasas de interés justifica crear una tasa máxima especial para aquellas categorías de crédito donde dominen los deudores con insuficiente educación financiera.

Una tercera consecuencia de la insuficiente educación financiera se refiere a las políticas de marketing y de selección de riesgos que son más convenientes para cualquier oferente de créditos, actuando por separado. Cuando una alta fracción de deudores no compara tasas de interés, cualquier oferente de créditos encuentra más difícil captar deudores haciendo rebajas en su tasa de interés, que invirtiendo en vendedores y en publicidad. Así, el oferente no tiene otra opción que elevar sus gastos en vendedores y en publicidad. A diferencia de una baja tasa de interés, estas acciones elevan los costos de prestar dinero, los que deben absorber esos mismos deudores.

La magnitud de la inversión conveniente en vendedores y publicidad es proporcional a la diferencia entre tasa de interés y el costo de fondos. Esta precisión es importante para interpretar los datos y

estadísticas sobre el “costo administrativo” de prestar, pues aquella parte de ese costo, potencialmente grande, que es en realidad costo de marketing (pre-venta, venta y post-venta), sería menor si una tasa máxima más exigente redujera la diferencia entre tasa de interés y costo de fondos.

Una alta tasa de interés también hace conveniente adoptar técnicas de selección de deudores que conlleven altas tasas de impagos. En efecto, una mayor diferencia entre tasa de interés y costo de fondos hace atractivas técnicas poco selectivas de crédito, en las que los deudores cumplidores subsidian a los incumplidores. Esto desacredita la cultura del cumplimiento de los compromisos, con numerosas externalidades negativas en otros planos de la vida social. Si una tasa máxima más exigente redujera la diferencia entre tasa de interés y costo de fondos, los oferentes elegirían descartar técnicas de selección de deudores que conlleven altas tasas de impagos.

Por las razones anteriores, una reducción moderada de la TMC en esta categoría lograría contrarrestar el “poder sobre las tasas de interés” de cada oferente de crédito, ayudaría a los deudores que conserven el crédito con un menor gasto en intereses; y a que los que dejen de recibir crédito, y sufran de insuficiente educación financiera, a protegerse del sobre-endeudamiento. También ayudaría a todos los deudores puesto que induciría a algunos oferentes a reducir costos en vendedores y publicidad y a evitar técnicas de selección de deudores con alta tasa de impagos (en ambos casos disminuyendo los costos promedio de prestar).

Sin embargo, el Gobierno está muy consciente de que una reducción en la TMC dañaría a otros deudores: aquellos que cuentan con educación financiera y son cumplidores. Si ellos aceptan un crédito, por alta que sea su tasa de interés, es porque valoran más el mayor consumo presente que éste permite, sabiendo muy bien que deberán sacrificar consumo en el futuro para devolver el crédito con intereses.

Este grupo de deudores sería perjudicado con una “desbancarización”, y además corre el riesgo de caer en manos de prestamistas informales. Más aún, todo perjuicio dirigido a este grupo reduciría los incentivos a adquirir educación financiera y a invertir en informarse, que en el largo plazo son las principales vías hacia la dignificación de los deudores y hacia un mercado eficiente y equitativo del crédito. Por eso, cualquier medida que reduzca la TMC debe ser cuidadosamente analizada.

Por estas razones, el Gobierno ha desarrollado este proyecto de ley buscando un justo equilibrio entre protección al deudor con insuficiente educación financiera y mantención del acceso a crédito de personas y empresas que deciden su deuda de manera fundada.

5. Aspectos de transición.

El Gobierno tiene la obligación de evitar que las medidas que perfeccionen el mercado del crédito en el largo plazo, tengan efectos negativos de corto plazo de magnitud excesiva.

En primer lugar, una reducción de la tasa máxima de interés reducirá la tasa de crecimiento del flujo de crédito, y por tanto reducirá la tasa de crecimiento de las ventas de bienes y servicios en el corto plazo (aunque la aumente más adelante, cuando menos deudores deban sacrificar consumo para devolver los créditos más intereses). Una menor tasa de crecimiento en las ventas genera, en el corto plazo, un menor crecimiento del empleo y del ingreso familiar de la clase media.

Por otra parte, una menor tasa de crecimiento del flujo de crédito forzará a los deudores afectados a elegir entre un menor crecimiento del consumo y el incumplimiento, lo cual significa tener una calificación negativa en entidades que registran tales eventos, como Dicom. Ello a su vez tiene numerosas consecuencias negativas para los afectados. Por ambas razones, la propuesta del Gobierno reduce la tasa de interés máxima no en forma inmediata, sino otorgando un plazo de 3 meses desde la publicación de la ley, dando tiempo para ajustar las medidas en caso de que ocurran situaciones indeseables.

6. La nueva fórmula de tasa máxima para los créditos pequeños.

Habiendo establecido la justificación para reducir la tasa de interés máxima de manera especial para la categoría de créditos donde es significativa la insuficiencia de educación financiera, queda por justificar el instrumento que se propone usar para ello.

En la experiencia internacional se observan dos tipos de instrumentos principales: la fijación por norma de un valor específico para la tasa de interés máxima, y la fijación por norma de una fórmula, donde la tasa de interés máxima es función de otro parámetro que va cambiando en el tiempo. En los casos de Alemania, Francia, Italia, Chile y Colombia, se usa una fórmula donde las tasas de interés máximas son función de las tasas de interés promedio o TIC de las operaciones recientes en la misma categoría. En otros casos como Holanda y Ecuador, las tasas de interés máximas han sido establecidas en valores numéricos específicos.

La ventaja de las fórmulas es que garantizan un ajuste automático, sin intervención de la autoridad, a cambios en los costos de prestar. El costo de prestar se define como la suma del costo de fondos al por mayor, impuestos, costo administrativo, costos de marketing y costo por impagos y mora. Los cambios en el costo de fondos son muy frecuentes. Los cambios en los demás componentes son de difícil medición por presentar un alto nivel de dispersión entre oferentes y entre productos de crédito, dentro de una misma categoría. Por eso, la discrecionalidad de los valores

numéricos específicos genera ineficiencias, muchas veces no deseadas, mientras que la automaticidad propia de las fórmulas eleva la seguridad jurídica en los mercados del crédito, que es un ingrediente fundamental para su desarrollo eficiente.

Por estas razones, este proyecto propone continuar el uso de fórmulas para fijar las tasas de interés máximas.

Ello no significa indiferencia frente al nivel de las tasas de interés en los créditos pequeños. En efecto, en la categoría de los créditos de menor magnitud, en pesos y a más de 90 días, el proyecto propone sustituir la fórmula vigente, que se obtiene tomando la tasa TIC de la categoría y multiplicándola por el factor 1,5.

La nueva fórmula propuesta es que la tasa máxima sea la menor entre:

- (i) la tasa TIC multiplicada por el factor 1,35, y
- (ii) la tasa TIC más 12 puntos porcentuales anuales.

La presencia de la opción (ii) impone un límite más estricto a la tasa máxima en caso que el nivel de la TIC superara un 34,3% anual, valor similar al nivel actual de la TIC. De este modo, si la tasa TIC llegara a subir en los próximos años, la tasa máxima crecería menos que con la fórmula tradicional, aún disminuida en base a este proyecto, (TIC multiplicada por 1,35).

La fórmula propuesta tiene el mismo diseño general que la tasa máxima de Alemania, nación donde la tasa máxima es la menor entre la tasa TIC multiplicada por el factor 2 y la tasa TIC más 12 puntos porcentuales anuales.

Un aspecto de gran importancia práctica es el impacto esperado de esta modificación sobre los niveles de las tasas de interés promedio (TIC) y máxima (TMC) en esta categoría. El primer elemento para realizar esa proyección es reconocer que en ausencia de tasa máxima, las operaciones de crédito en esta categoría exhibirían una dispersión de tasas de interés definida por factores fundamentales de oferta y demanda que no son alterados por esta ley. Dado esa distribución de tasas de interés, se observa una determinada TIC y una determinada TMC. Ellas están relacionadas entre sí, de dos modos:

- i) La tasa TIC afecta la tasa máxima, por la fórmula que define la TMC.
- ii) La TMC afecta la TIC, porque en aquellas operaciones de crédito que habrían ocurrido a una tasa superior a la TMC el respectivo oferente debe elegir entre reducir su tasa de interés (y sacrificar su utilidad) o dejar de prestar (para no cobrar una tasa inferior a su costo de

prestar); y en cualquier caso, la acción del oferente reduce la tasa de interés promedio de los créditos que subsisten.

Por lo mismo, en la situación actual donde la TIC más reciente fue 33,6% anual, sería incorrecto proyectar que el cambio de fórmula propuesto reduciría la Tasa Máxima Convencional desde 50,4% hasta 45,4% anual (desde $1,5 \times 33,6\%$ hasta $1,35 \times 33,6\%$). Tal cálculo recogería solamente la relación (i), omitiendo la (ii) y la interacción entre ambas.

Es efectivo que en primera ronda la tasa máxima de la categoría caería desde 50,5 a 45,4% anual. Pero de inmediato cada oferente de los créditos cuya tasa de interés sea superior a 45,4% deberá elegir entre rebajar la tasa de esos créditos o no otorgarlos. Cualquiera sea la decisión, en ambos casos cae la tasa de interés promedio. En el escenario central de nuestra proyección, definido como aquél donde la mitad de los oferentes de crédito rebaja sus tasas y la otra mitad deja de prestar, la tasa de interés promedio bajaría a una cifra cercana a 30%. Ello a su vez reduciría la tasa máxima a una cifra cercana a 30 multiplicado por 1,35, es decir, hasta 40,5%. Esa segunda rebaja crearía una nueva capa de créditos cuyo oferente tendría que elegir entre rebajar tasas de interés y no otorgarlos.

Utilizando la distribución empírica de tasas de interés, las proyecciones de la Superintendencia de Bancos concluyen que esta secuencia conduciría a una tasa de interés promedio de 26,7% y una tasa máxima de 36% anual, en el escenario central. De este modo, la rebaja correctamente calculada es más del doble que la proyectada en primera ronda.

En definitiva, este proyecto propone rebajar la TMC en esta categoría en unos 15 puntos porcentuales, respecto del nivel que la TMC mostró en agosto de 2011, que fue 50,4% anual para esta categoría de créditos.

Una lección importante de este análisis es que el instrumento legal elegido para reducir la TMC no es de uso sencillo, pues requiere de simulaciones para predecir su efecto. El impacto final depende en parte del escenario en cuanto a la proporción elegida por los oferentes de crédito en cuanto a rebajar sus tasas o dejar de prestar. La tasa máxima puede variar entre escenarios entre 31 y 41% según si dicha proporción varía entre 67% y 33%.

Un argumento clave para no reducir aún más la tasa de interés máxima, radica en la necesidad de proteger el microcrédito y el emprendimiento. Consultas realizadas a Banco Estado Microempresas, entidad que sirve a más de 400.000 microempresarios en todo Chile, muestran que una reducción de la TMC por debajo del nivel propuesto pondría en serio peligro la viabilidad económica de dichas operaciones. Demás está insistir en el gravísimo impacto social que ello significaría en las distintas regiones del país.

Ello crea incertidumbre y aconseja prudencia en la reforma de la fórmula, pues se debe mantener un equilibrio entre reducir el costo del crédito y el dejar a deudores fuera del mercado formal.

7. Otras medidas del proyecto a favor de los deudores.

Conviene recordar que en situación de mora, se aplican intereses de mora, gastos de cobranza extrajudicial, y las sanciones y costas impuestas por los tribunales. Respecto a los intereses de mora, se proyecta que ellos caerán, en caso de tomar el máximo posible equivalente al valor de la tasa máxima, desde 50,4% a cerca de 36% en la categoría de créditos pequeños.

Este proyecto también perfecciona el límite a los gastos de cobranza extrajudicial, establecidos por el artículo 37 de la Ley N° 19.496 que Establece Normas sobre Protección de los Derechos de los Consumidores.

La primera de estas modificaciones busca evitar que se interprete que los honorarios de profesionales están fuera del límite a estos gastos.

La segunda busca dejar en claro que el límite no se aplica a cada evento de mora por separado, sino al conjunto de todos los eventos de mora que sufra un mismo crédito mientras el saldo insoluto de la deuda no sea extinguido en su totalidad. La tercera busca aclarar que en ningún caso los gastos de cobranza extrajudicial se podrán capitalizar para los efectos de aumentar la cantidad permitida de gastos de cobranza.

8. Medidas de carácter general.

Este proyecto también perfecciona la legislación sobre tasa de interés máxima estableciendo un fiscalizador definido para las instituciones colocadoras de fondos que no son bancos, y creando multas significativas para cuando se incumpla dicho máximo, sin perjuicio de la obligación de restituir al deudor lo cobrado en exceso.

Dicha multa es el monto del interés multiplicado por tres. No se propone que la multa sea proporcional al exceso del interés por sobre el máximo, sino proporcional al interés completo, con el fin de crear un disuasivo significativo contra la estrategia de exceder levemente la tasa máxima, en la expectativa de que la multa por las pocas operaciones que detecte el fiscalizador sería inferior al beneficio de excederse.

Otro aspecto importante es que se eleva la frecuencia de actualización de la tasa promedio (TIC) y de la tasa máxima (TMC), desde una vez por mes hasta una vez cada dos semanas. La justificación de esta medida es la creciente volatilidad del costo de fondos

observada en los últimos años, lo cual aumenta el valor de actualizar con frecuencia el costo de prestar. Ello se une a la creciente disponibilidad de medios digitales de comunicación y procesamiento de información que permiten cumplir estas nuevas exigencias a un costo moderado.

9. Medidas para aumentar la resistencia de los demás mercados del crédito en situaciones de crisis económica.

El proyecto de ley también toma la oportunidad de mejorar la capacidad de nuestra institucionalidad para hacer frente a choques financieros. En un evento de recesión, es más urgente que nunca proteger el acceso al crédito de las empresas medianas. Sin embargo, cuando la autoridad monetaria chilena o extranjera intenta colaborar reduciendo su tasa de interés de política monetaria, con el fin de reducir el costo de fondos y el costo de prestar, ocurre que la fórmula tradicional reduce también la dispersión máxima de tasas de interés que se admiten dentro de cada categoría.

En aquellas categorías donde el grueso del crédito es otorgado a grandes empresas, el costo de administración y el cargo por riesgo de impago y mora son relativamente pequeños, de modo que los créditos otorgados a empresas medianas quedan con un interés cercano a la tasa máxima de la categoría. Si además el Banco Central opta por bajar su tasa de interés de política, cae la TIC de la categoría y también la tasa máxima, pues se calcula como 1,5 veces TIC. Esta reducción tiende a excluir del crédito a la empresa mediana justo cuando más lo necesita, y cuando el Banco Central desea ayudarla.

Para evitar esta situación, el proyecto propone modificar la fórmula de la tasa máxima para las otras 8 categorías de crédito, distintas de los créditos pequeños. La nueva fórmula define a la tasa máxima como la cifra mayor entre 1,5 veces la TIC, y la TIC incrementada en dos puntos porcentuales anuales. La creciente turbulencia financiera internacional aconseja aprobar esta reforma a la brevedad.

- - - - -

DISCUSIÓN EN GENERAL

EXPOSICIÓN DEL SEÑOR MINISTRO DE HACIENDA

El señor Ministro, antes de presentar el proyecto del Ejecutivo, estimó necesario refrendar un punto muy importante en el debate relativo a la Tasa Máxima Convencional, esto es, que aun cuando está consciente que existen muy buenas intenciones en los planteamientos que se efectúan al respecto, es indispensable estar también consciente de los efectos que tienen cada una de las propuestas específicas. En ese sentido, si bien existen espacios para avanzar en tasa máxima convencional,

la aplicación estricta de algunas propuestas formuladas en mociones presentadas conducirían a una desbancarización completa.

Agregó que han analizado la propuesta en torno a este tema con bastante seriedad y destinado mucho tiempo a buscar la mejor fórmula, porque es un tema extraordinariamente complejo

La tasa máxima convencional corresponde a la máxima tasa de interés legal que los bancos, empresas de retail, cajas de compensación, etc, o sea, los oferentes de crédito, pueden prestar dinero en Chile. Hizo una diferenciación importante: la tasa máxima convencional rige para todos los oferentes de crédito, pero no se puede supervisar de forma adecuada para todos los oferentes de crédito con la actual legislación, es un tema que se aborda en el proyecto. La ley N° 18.010 establece que la tasa de interés estipulada no puede exceder en más de un 50% a la tasa de interés promedio, es decir, la tasa de interés máxima es 1.5 veces la tasa de interés promedio; se le entregó a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras la función y determinó 9 categorías de operaciones de crédito. En 8 de estas categorías la tasa de interés promedio es inferior al 17% anual, lo que revela que el tema está centrado en sólo una categoría, la de operaciones de hasta 200 UF, aproximadamente \$ 4.3 millones, que tiene una tasa de interés promedio de 33,6% y en este segmento la tasa máxima convencional es superior a 50%, casi 50.5 %. Ahí está el problema y comparten un diagnóstico respecto de esto.

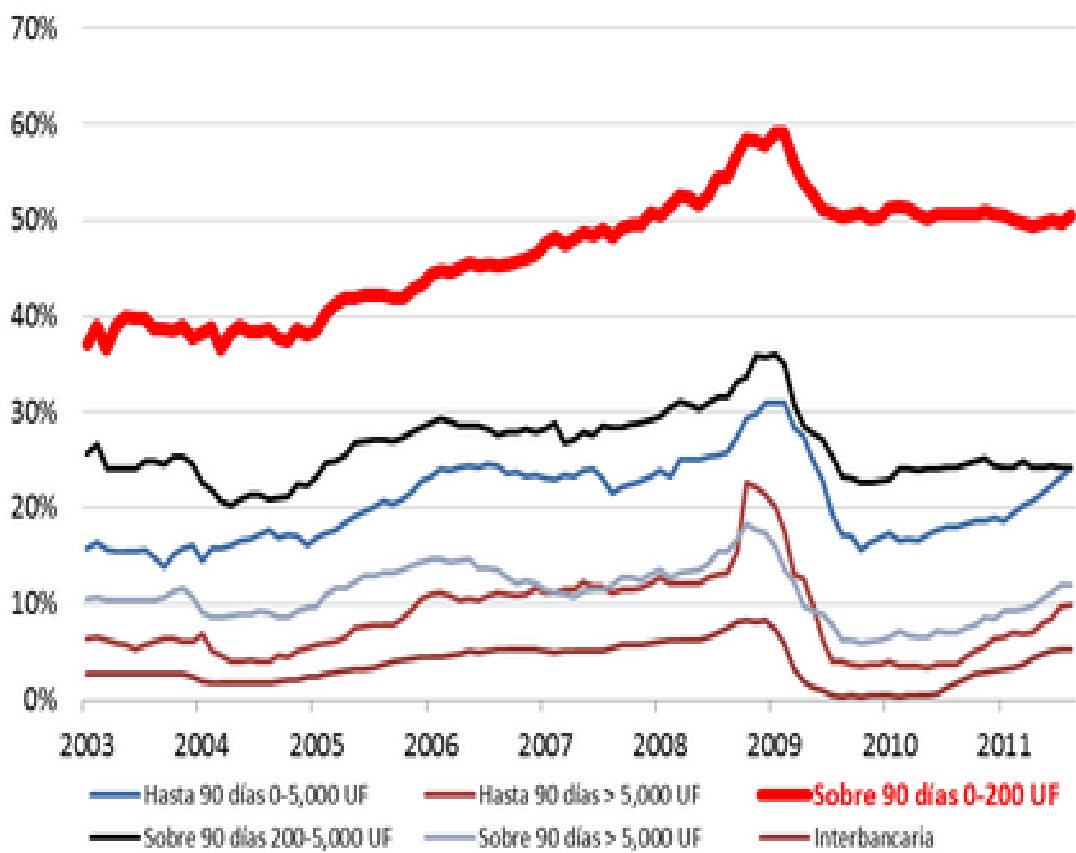
Presentó el siguiente cuadro con las nueve categorías donde la tasa máxima se calcula con el factor 1,5:

Moneda y Reajustabilidad	Plazo	Monto	Interés Corriente	Interés Máximo Convencional
Operaciones no reajustables en moneda nacional	Menores a 90 días	1) Igual o menor a 5.000 UF	16.04%	24.06%
		2) Superior a 5.000 UF	6.60%	9.90%
	Mayores a 90 días	3) Igual o inferior a 200 UF	33.64%	50.46%
		4) Entre 200 y 5.000 UF	16.16%	24.24%
		5) Superior a 5.000 UF	7.94%	11.91%
Operaciones reajustables en moneda nacional (UF)	Menores a 1 año	6) Sin distinción de monto	4.34%	6.51%
	Mayores a 1 año	7) Igual o menor a 2.000 UF	4.56%	6.84%
		8) Superior a 2.000 UF	4.24%	6.36%
Operaciones expresadas en moneda extranjera	Sin distinción de plazo	9) Sin distinción de monto	2.78%	4.17%

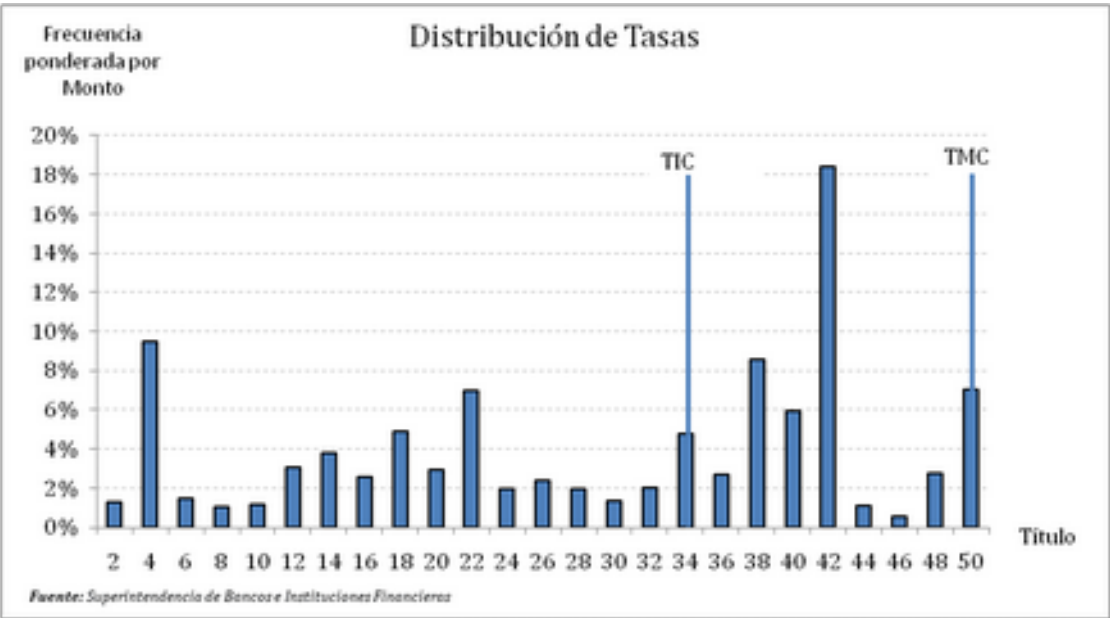
Fuente: SBIF.

Reiteró que es la categoría relativa a operaciones no reajustables en moneda nacional con un plazo igual o mayor a 90 días, operaciones no en UF sino en pesos, mayores a 90 días, iguales o inferiores a 200 UF, donde la tasa de interés promedio es de 33.64% y la tasa de interés máximo convencional es aproximadamente 50.5%. En todas las otras categorías el interés corriente, TIC, que es la tasa promedio del sistema, no supera el 16.5%.

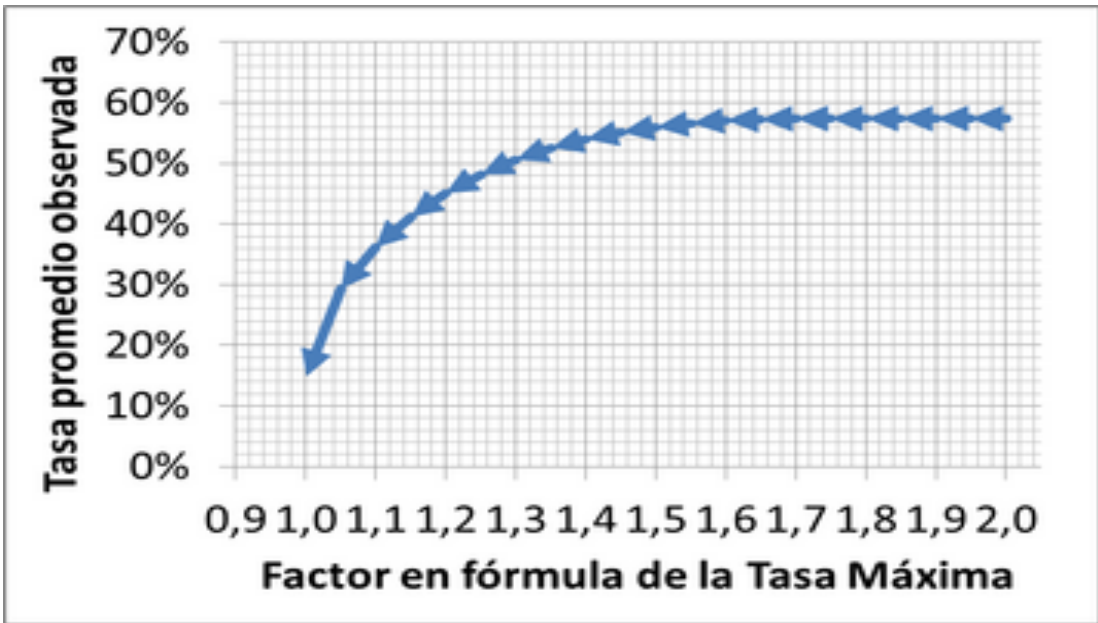
Analizando los extremos, explicó dos categorías de crédito: la categoría 3, correspondiente a créditos con tasas de hasta 50% y la categoría 9 que son operaciones expresadas en moneda extranjera que tienen una tasa de interés corriente de 2.78% y una tasa máxima convencional de 4.2%. Existe una amplísima variedad de categorías de crédito con tasas muy distintas y, a modo de referencia, para poder ver en el tiempo cómo ha evolucionado la tasa para distintas categorías de crédito, presentó el siguiente gráfico:



Distribución de las Operaciones del Segmento: En pesos, mayores a 3 meses y menores 200 UF. Período de 13 Julio a 11 Agosto:



El segmento de operaciones no reajustables en moneda nacional, mayores a 90 días y de montos menores a 200 UF, es el que presenta los niveles más altos en las tasas de interés, consistentemente en el tiempo, con una brecha muy alta respecto de cualquiera de las otras operaciones. Se puede observar que la tasa máxima convencional “mediana” de tasas entre 0 y 50 está en 25, la mediana es aquella observación que divide la muestra en exactamente dos partes iguales. Esta mediana de 25 corresponde a la media bajo determinadas distribuciones, en una distribución normal, pero acá se sigue una especie de campana de gauss:



Explicó que la alta volatilidad en esta materia se da porque hay productos que son distintos y porque en oportunidades hay ofertas de tasas que se incorporan también en estos promedios.

La propuesta del Ejecutivo de bajar la tasa o el factor a 1.35 o 12 puntos, cualquiera sea menor de las dos, según explicará más adelante, ha sido simplificada y erróneamente interpretada por gente que la aplicó a la tasa promedio y consideró que se bajaba la tasa del 50% al 45%, lo que no es correcto por lo siguiente: al bajar la tasa máxima, efectivamente ese es el primer efecto, lo que ocurre a continuación es que la relación entre la tasa promedio y la tasa máxima convencional no es lineal, porque cuando se baja la tasa máxima con ese factor a 45, bajaría la tasa promedio del sistema, lo que, a su turno, disminuiría en la próxima observación el mes siguiente porque es un promedio de las tasas cobradas.

La Tasa Máxima Convencional es un instrumento poco preciso para reducir la Tasa de Interés Corriente, afirmó.

Agregó que el proyecto también aborda el tema de la morosidad y la tasa de mora porque de hecho la tasa máxima también se aplica a la tasa de mora, no es que la tasa de mora esté desregulada.

El Honorable Senador señor Tuma consideró que la morosidad en los segmentos en que se cobran tasas de interés tan altas debe haber demostrado ser muy superior, sino no se explica la diferencia.

El señor Ministro coincidió en que probablemente la morosidad es mayor en este segmento, lo que no significa que haya que cobrarle más, porque se genera un círculo vicioso que estaría incentivando mayor morosidad mientras más alta sea la tasa de interés.

El Honorable Senador señor Novoa consideró que probablemente esta distribución de montos y tasas tan distintas se debe al distinto producto que se ofrece, por ejemplo una tasa cero, será la promoción de compra con tarjeta de crédito de tres cuotas sin interés y, siguiendo con los ejemplos, cobrar un 42% puede corresponder a la línea de sobregiro.

Por otra parte, estimó interesante conocer el tema de la morosidad por dos razones fundamentales, para saber si efectivamente esta tasa tan alta responde a que hay que cubrir una cuota de morosidad alta o quizás es para cubrir gastos administrativos excesivos, y también para saber dónde están las operaciones más altas.

El Honorable Senador señor García consultó si las tasas de interés corriente que se consideran corresponden a interés puro sin considerar costos asociados al crédito, como son los seguros, gastos de cobranza, comisiones y otros, o si ya están incorporados. Eso constituye una tremenda diferencia, pues si tienen incorporados los gastos asociados a los créditos estaríamos aplicando una tasa máxima convencional sobre algo que no es puramente tasa de interés corriente, lo que es preocupante.

El señor Ministro se refirió a las observaciones formuladas. Respecto a lo planteado por el Honorable Senador señor Novoa, manifestó que efectivamente hay una mezcla de cosas, es una tabla de doble entrada, por un lado el tipo de producto y por otro lado el tipo de cliente. Hay productos que son más caros, como la línea de sobregiro, lo que está estipulado en los contratos, y a veces hay promociones que se hacen a tasa cero o sin interés sólo para determinados clientes o para promover un determinado cliente o un determinado producto, y se hacen para clientes que tienen un historial también de pago que es muy favorable, y en los otros casos hay una mezcla de distintos productos o de clientes que no tienen una historia o tienen mayores índices de riesgo. En cuanto a cómo funciona la morosidad por tipo de operación, presentará los antecedentes, evidentemente van a estar los niveles mayores de morosidad en las tasas más altas y en eso sí existe un consenso.

En relación a lo planteado por el Honorable Senador señor García, precisó que la tasa máxima está establecida sobre la TIC que es la tasa de interés promedio del sistema. Es la tasa cobrada, porque hay otros tipos de costos asociados al crédito que no entran en la operatoria de la tasa máxima y que si se incorporaran de alguna manera se estaría alterando el concepto la tasa máxima convencional. En el concepto de "carga anual equivalente" los costos de administración deben incorporarse según está establecido en el reglamento de crédito universal que se estableció y que entra a regir en octubre.

El señor Ministro puntualizó que el gráfico indica que no hay una relación lineal entre factor en la fórmula de la tasa máxima y la tasa promedio observada. La relación sería uno a uno si nos quedáramos

con la primera etapa del proceso, aplicar el factor nuevo al promedio antiguo, en este caso, si aplico el factor de 1.35 a este promedio, con un resultado en torno a 45. Pero al poner esa tasa del 45, el primer mes, todos estos créditos ya no se pueden otorgar a estas tasas o sea, estamos sacando del orden de seis puntos, el 10% de los créditos quedan fuera. La próxima vez que se calcule la tasa máxima convencional vamos a tener una nueva tasa promedio y ese factor se va a calcular sobre la nueva tasa promedio, lo que conduce a una reducción en la tasa máxima convencional. En un período de 3 a 6 meses se llegará al equilibrio final y se calcula estimativamente y dependiendo del comportamiento que tengan tanto deudores como oferentes de crédito, en que la tasa máxima convencional de todas maneras caería bajo el 40%, podría estar entre 36% y 38% la tasa máxima que se cobra a este tipo de deudores (deudas hasta 200 UF y con plazo superior a 90 días), por lo tanto, hay que entender que el primer efecto no es el efecto definitivo.

El gráfico captura lo explicado, porque al caer la tasa máxima cuando tenemos esa forma curva que en realidad técnicamente se conoce como cóncavo de origen, esa concavidad significa que cuando se reduce el factor de tasa máxima se reduce más que proporcionalmente la tasa del sistema.

Sintetizó los efectos de bajar el factor que define la tasa máxima convencional, hay que estar consciente que hay dos tipos de efectos, efectos positivos y efectos negativos, el primero, reducir la tasa de interés del crédito para algunos deudores y lo otro es dejar deudores fuera del mercado formal. Hay un beneficio pero también hay un costo de tal manera que los deudores que queden fuera del mercado formal van a ser empujados al mercado informal desregulado y que tiene tasas de interés superiores, en el que no hay posibilidad de establecer regulaciones efectivas porque por definición el mercado informal no está sujeto a la fiscalización de las entidades regulatorias. Hay que lograr un delicado equilibrio, es una aprensión que tiene el Gobierno en su responsabilidad de tomar en cuenta todos los intereses que están en juego y las distintas aristas del problema.

Va a caer el volumen de crédito reduciendo la demanda de bienes y empleo, por más cuidadosos que se sea en el proceso, algunas personas van a quedar fuera del mercado de crédito y eso va a reducir el volumen de crédito y va a reducir la demanda de bienes y el empleo, eso es un efecto de demanda agregada, es un efecto económico. En algunos casos, la no renovación de algunos créditos va a forzar a deudores a elegir entre reducir el consumo y pasar a Dicom, sabemos que hay numerosos créditos que se financian con nuevos créditos, entonces se produce una suerte de roll over y cuando se llegue a ese momento, el que está con la tasa muy alta va enfrentar dos posibilidades: o no va a poder pagarlo o va a reducir su consumo y pagarlo, pero esa es una decisión compleja. Informó que en Ecuador se bajó la tasa máxima convencional a 15% anual para consumo y 22% para empresas y generó una reducción a la mitad del número de tarjetas de crédito, información de Unibanco y del Banco Solidario, hubo una desbancarización importante cuando se aplicó

una reducción de la tasa máxima convencional.

El señor Ministro planteó la pregunta de si es necesario reformar la tasa máxima convencional, y manifestó que la conclusión a la que han arribado es que no en lo fundamental, en 8 de las 9 categorías de crédito. Ello pues los oferentes de créditos son empresas tecnificadas a gran escala, logrando bajos costos unitarios inferiores; la oferta de créditos es desconcentrada y por lo menos 50 oferentes distintos; existe libertad de entrada y salida, tanto desde el punto de vista legal como en la práctica; hay variedad de productos de crédito y la calidad de servicios es alta; la información sobre tasas de interés está disponible para quien la solicite, sin embargo, y esto es lo relevante, para un deudor es difícil negociar las condiciones de la operación, por ejemplo, negociar el interés moratorio y las comisiones de cobranza sin dar la impresión de ser un mal deudor y de esa manera la tasa máxima convencional actúa como una tasa máxima de mora, no solamente como una tasa máxima convencional para el crédito sino como una tasa máxima para la mora.

La situación es diferente en la categoría de créditos menores de 200 UF que se otorgan a personas naturales, fundamentalmente porque aquí hay diferencias muy importantes y drásticas en la educación financiera del deudor, hay un tema en la información y en la manera de poder codificar esa información y porque está el tema de la protección de los derechos de los deudores. No todos los deudores poseen la misma educación financiera, presentó el siguiente cuadro relativo al índice de conocimiento financiero:

	Índice de conocimiento financiero	Índice de conocimiento aritmético
Deudores de menos de 200 UF y sin crédito hipotecario	22%	42%
Deudores de más de 200 UF y/o deudores hipotecarios	41%	52%

El índice de conocimiento financiero entre deudores de menos de 200 UF en esta categoría, bastante inferior al 41%, su índice de conocimiento aritmético es mayor, pero hay un marcado desconocimiento en este segmento de la situación del mercado financiero. Estos datos se obtuvieron de una encuesta de protección social y se construyó este cuadro en base a esa encuesta. Dada la insuficiente educación financiera de los deudores se requiere aplicar una tasa máxima

convencional en subsidio, también se deben hacer programas de educación financiera. La Tasa Máxima Convencional protege a los deudores sin educación financiera, pues se trata de deudores que no comparan precios, hay un segmento de deudores que podríamos determinar que opera como demanda cautiva, porque no fluye entre oferentes en respuesta a diferencias de precio, no son sensibles a las diferencias de precio y por lo tanto, sin perjuicio que puedan fluir por otras razones, por ejemplo, respuestas a vendedores, publicidad, pero estos son factores que elevan los costos; aquí cada oferente tiene un alto poder sobre los precios actuando por separado. Es la característica de los mercados donde no hay demasiada sensibilidad al precio y este es un grupo menos informado, puede ser un grupo que está preocupado de poder pagar la cuota pero no tanto del precio. El problema es que las empresas entrantes no pueden captar clientes con rebaja de precio y por eso no tienen incentivos, sólo puede captar clientes con vendedores, publicidad, etc, por tanto el entrante no baja los precios. La entrada de nuevos oferentes no reduce las tasas de interés. Es clave entender que se trata de un grupo que mayoritariamente no compara precios y el deudor que no compara precios actúa como si la tasa de interés fuera muy baja y elige el sobreendeudamiento, básicamente ve que le calce con su economía doméstica. No sería tan dañino desbancarizar a parte de este segmento. Imponer un precio máximo moderado para contrarrestar el “poder sobre los precios” eleva el bienestar.

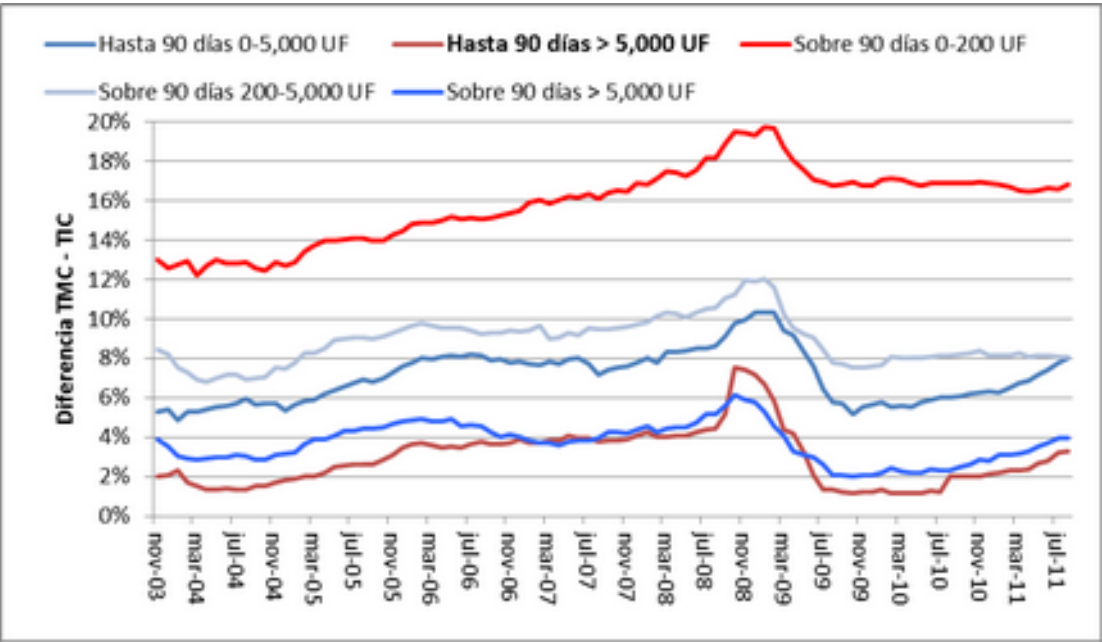
El señor Ministro se abocó al detalle del proyecto que propone rebajar el factor que determina la TMC sólo para créditos de montos menores a \$4,3 millones, desde 1,5 a 1,35 ($TMC = 1,35 \times \text{tasa promedio}$). Sólo por el cambio en el factor, la TMC cae de inmediato a 45,3% ($TMC = 1,35 \times 33,6\%$); sin embargo, esto genera una disminución de la tasa promedio, con lo que la TMC seguirá cayendo más allá del efecto inicial, por lo que se estima que la TMC puede bajar hasta niveles en torno a 36%-38% para este segmento. Como ya se ha explicado, baja la tasa máxima, luego baja la tasa promedio lo cual aplicado el factor hace caer nuevamente la tasa máxima, lo que hace caer la tasa promedio, eso va convergiendo y se estima que un período de 6 meses llegaría a esos niveles, de acuerdo a las simulaciones que se han hecho, no se puede acelerar el proceso. Agregó que hay un aceleramiento que es interesante; la fórmula directa para determinar la tasa máxima convencional para este segmento en pesos, mayores a tres meses mayores a 3 meses mayores a 90 días, menos a 200 UF es: $TMC_{\$} > 3M, < 200uf = \text{MIN} \{1,35 * TIC; TIC + 12\%$, el mínimo entre 1.35 veces la tic y el tic más 12 puntos porcentuales, esta fórmula reduce el factor de determinación de la TMC en 10%, desde 1,5 a 1,35 y el segundo término de esta ecuación se activará en situaciones donde la TIC supere el 34%. Se buscará el equilibrio entre la protección de los consumidores con menos información y educación financiera, versus el riesgo de dejar a un grupo importante de la población fuera del mercado crediticio formal, arrastrándolo al mercado informal

Respecto del resto de los créditos se propone la siguiente fórmula: $TMC = \text{MAX} \{1,5 * TIC; TIC + 2\%$. Se establece una doble

fórmula, es una tecnicabilidad pero importante, que hizo ver con fuerza el Banco Central, se trata de aplicar el máximo en este caso entre 1.5 veces la tic y la tic más 2. No se cambia en lo fundamental el método de cálculo, pero se establece porque en situaciones de recesión o en situaciones de desaceleración muy fuerte y de tasas muy bajas hay segmentos que donde la tic y el sistema de la tasa máxima convencional permite muy poca discriminación entre el deudor promedio y el deudor máximo. En episodios de tasas de política monetaria muy bajas, la actual fórmula restringe el crédito a empresas medianas. El segundo término de esta ecuación se activará en situaciones donde la TIC sea menor que 4%. La única idea que hay acá es no dejar fuera del mercado y sobretodo en los períodos cuando más se necesita el crédito, en el momento recesivo, a un determinado segmento.

Como se ha señalado, la reducción de la brecha entre TMC y TIC durante recesiones atenta contra traspaso de la política monetaria, como se explica en el siguiente gráfico:

Evolución de la brecha entre TMC y TIC
(Operaciones en moneda nacional en pesos)



Formuló otras consideraciones al proyecto. La periodicidad de cómputo de la tasa máxima es poco flexible, en escenarios de turbulencia financiera, por lo que se propone introducir una flexibilización y que el cálculo sea quincenal, lo que va a permitir ajustarse con mayor rapidez a condiciones de mercado y eventuales periodos de iliquidez. Estimó lógico hacerlo con una periodicidad menor, con un costo adicional bajísimo. Por otro lado y en cuanto a la cobertura de la fiscalización de la tasa máxima convencional, la ley N° 18.010 aplicable a todas las operaciones en crédito

de dinero, considera intercambio de información entre la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, el Servicio de Impuestos Internos y el SERNAC, pero en cuanto a la fiscalización no estaba claro porque la Superintendencia tiene tuición sobre los bancos e instituciones financieras; se contempla en el proyecto que la fiscalización recaiga en la Superintendencia, sobre los oferentes de crédito, respecto de bancos y de instituciones que hubieran realizado operaciones por más de 100 mil UF y hecho más de mil operaciones por año, que corresponde al mismo criterio del proyecto de ley, en actual tramitación en la Cámara de Diputados, sobre información comercial. Ello se explica pues en realidad lo que se puede fiscalizar son los oferentes masivos de créditos individuales, no una persona que da dos créditos o tres créditos. Se faculta a la Superintendencia a recuperar información de manera trimestral tanto de tasas de interés como cargos que se cobran al deudor por servicios complementarios a la operación de crédito.

Otro tema que aborda este proyecto es el de los cargos de mora, se modifica la ley de protección de los derechos de los consumidores, precisando que los gastos permitidos por cobranza extra judiciales no se pueden capitalizar y con un monto máximo. En términos de prepagos, con el objeto de ayudar a los deudores de consumo a poder ordenar sus pagos, se baja el monto mínimo de prepago de un 25 a un 20% , es decir, se garantiza el derecho del deudor a prepagar, sujeto a que los pagos anticipados superen el 20% del saldo de la obligación; ello pues en el prepago también hay que considerar la otra parte, el prepago tiene un costo para el que entrega el crédito porque puede haberse cubierto por un período similar al que otorgó el crédito, entonces tiene que ser un porcentaje relativamente significativo del crédito, el que se fija en un 20%.

El Ministro de Hacienda agregó que la ley comenzaría a regir a partir del tercer mes y la fiscalización a partir del séptimo mes desde la fecha de su publicación. Es necesario generar los mecanismos para poder extender la fiscalización, hoy día la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras fiscaliza en la realidad sólo a la banca. Finalmente, preciso que esta ley se aplicará en forma exclusiva a las nuevas operaciones de crédito en dinero y a futuras renegociaciones, no tiene efecto retroactivo.

El Honorable Senador señor Tuma manifestó la necesidad de escuchar a personas o instituciones en relación a este proyecto.

El Honorable Senador señor Zaldívar anunció que solicitará a la Sala que este proyecto se trate en forma conjunta con el proyecto, aprobado ya en general, moción del Honorable Senador señor Tuma y otros señores Senadores sobre tasa máxima convencional, boletín N° 7786-03.

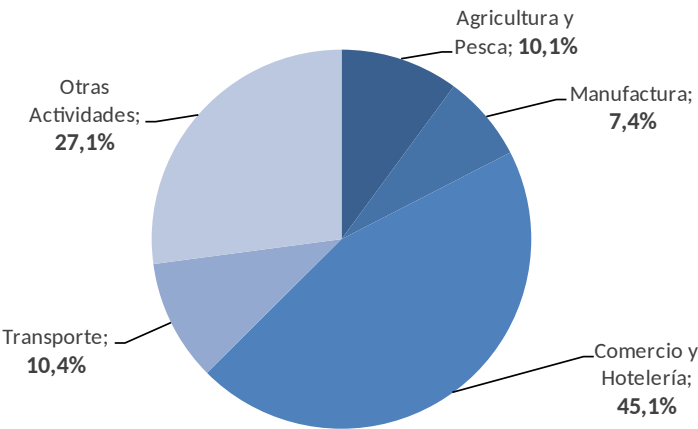
- - - - -

La Comisión escuchó la opinión de especialistas y actores interesados, para ilustrar el debate, de lo cual se deja constancia en las páginas siguientes del presente informe.

BANCOESTADO MICROEMPRESAS

La Gerente General de BancoEstado Microempresas, señora Soledad Ovando, resaltó la importancia de entender al segmento de la población al que se dirige esta división del Banco, que lleva adelante el financiamiento a los microempresarios, pues tiene necesidades y presenta particularidades que de algún modo explican el trabajo que se debe realizar, clave para abordar el tema de las tasas a que se refiere el proyecto. Indicó que su presentación abordará tres aspectos esenciales: cuál es su marco de acción, la experiencia de BancoEstado y sus principales resultados.

Existe consenso en clasificar de microempresa a aquella que tiene ventas inferiores a 2.400 UF al año, y es a ese segmento al que pertenecen sus clientes. En cuanto a las actividades que desarrollan, encontramos que:



Se trata del 90% de las unidades económicas que existen en el país, incluyendo las formales y las informales (que no significa que sean ilegales) y absorben más del 41% del total de la población ocupada. Pero representan sólo el 1,8% de las ventas anuales de empresas chilenas y participan sólo del 0,4% de las exportaciones del país. Aproximadamente el 40% de estas microempresas mantiene productos financieros entre las 14 Instituciones de Microfinanzas (Bancos, Cooperativas y ONG´s). En la microempresa distinguimos las emergentes, las tradicionales (que es el mundo con el que principalmente trabajan, como comercio

detallista, transporte escolar, pescadores artesanales, etc) donde está la mayor cantidad de microempresarios, y las a mayor escala (con ventas entre 1500 y 2400 UF).

La Gerente manifestó que como institución se han preocupado de conocer a su cliente. Este microempresario no es un cliente que un típico banco atendería, pues es, en términos generales, de baja o reciente bancarización, lo que implica una necesidad de educar, un empresario no tradicional. Es característico en ellos la mezcla entre la economía del negocio y familia, por ejemplo, señaló, si se trata de un pequeño almacén, de los huevos que están a la venta se sacan huevos para que la familia tome desayuno. Ello se acompaña con una gran informalidad en los registros, pues las exigencias para trabajar en forma legal son muy bajas, no es requisito por ejemplo tener balance.

Ese es el perfil del cliente con que BancoEstado comenzó a trabajar, y que desde el punto de vista del banco presenta una serie de problemas por su alta informalidad, lo que impide o dificulta enormemente hacer análisis objetivos de la empresa; un sector que había sido abordado principalmente por ONG's lo que se traducía en una visión paternalista desde los clientes; visión de una banca tradicional no compatible con el perfil de cliente, el banco tenía que cambiar para trabajar con este cliente, e inexistencia de experiencia de bancos en Chile y Latinoamérica. La solución que encontraron fue la creación de unidad especializada: BancoEstado Microempresas SA, con un programa masivo y de gran cobertura. Un programa como este requiere una alta especialización:

- Perfil de cliente: Como ya se ha indicado, se trata de un empresario no tradicional, con una alta informalidad de los registros y donde la economía del negocio y familia se mezclan.

- Perfil del Ejecutivo: Las personas que van a atender a estos clientes deben tener un perfil muy particular, vocación de trabajo con sectores populares, capacidad para realizar trabajo en terreno y un conocimiento profundo del sector. Requiere un entrenamiento especial.

- Condiciones para la sustentabilidad: es un negocio donde el volumen es importante; tiene costos operacionales con estandarización de procesos y diseño tecnológico; costo por riesgo con una tecnología evaluación de riesgo especializada, que según manifestó demoraron varios años en desarrollar, y un sistema de monitoreo del cliente y de cobranza también especializado.

Informó que hoy día tienen una cartera de 426.868 clientes vigentes, con MM\$ 785.084 en colocaciones totales; 201 Plataformas Especializadas en todo Chile. Se trata de 1.064 trabajadores, un 60% de ellos mujeres. Han llegado a constituirse en la empresa líder en atención financiera del segmento microempresas.

Explicó el modelo de gestión que han implementado y sus áreas principales. El ejecutivo de microempresarios sólo atiende a ese segmento y ha sido especialmente entrenado para ello:

- Modelo de trabajo en terreno: es clave, con una atención tanto previa a la venta como post venta, un seguimiento al cliente. Puso ejemplos tales como que el ejecutivo se puede subir a un bote para llegar hasta donde vive un pescador artesanal que quiere solicitar un crédito. La atención de venta se hace en terreno y se hace un seguimiento post venta. Se acompaña en la administración de la cartera, y también cuando el cliente tiene problema.

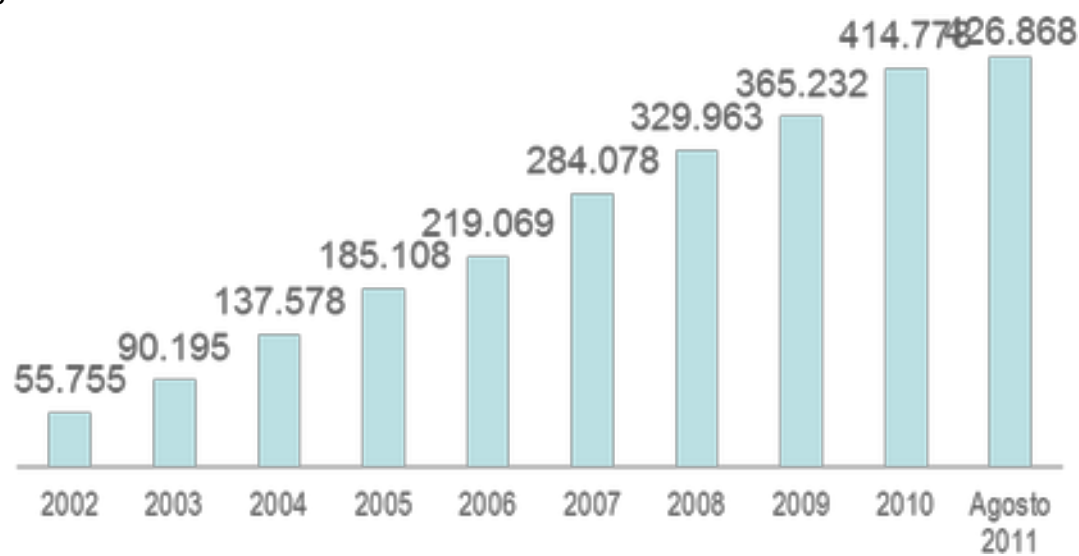
- En relación a la gestión comercial, destacó la segmentación de la oferta de valor por actividad económica, se diseña una oferta financiera para cada una de las actividades económicas de la microempresa. Para cada actividad económica los ciclos son distintos. Lógicamente no es lo mismo un agricultor, que puede pagar en ciertos períodos del año, que otro cliente que recibe un ingreso diario (como el que tiene vacas y produce leche), o un transportista escolar que durante las vacaciones escolares no tiene ingresos. Se proporciona una atención integral y se vela por una coordinación con la red de fomento (Corfo, Indap; Sercotec, etc).

- Gestión de clientes, lo que es parte importante de la asertividad al momento de realizar sus ofertas. En esta área destacó una activa participación de clientes en oferta de valor, con trabajo con gremios, reconocimiento a los clientes (por ejemplo, premio al emprendimiento) y Comités de Clientes.

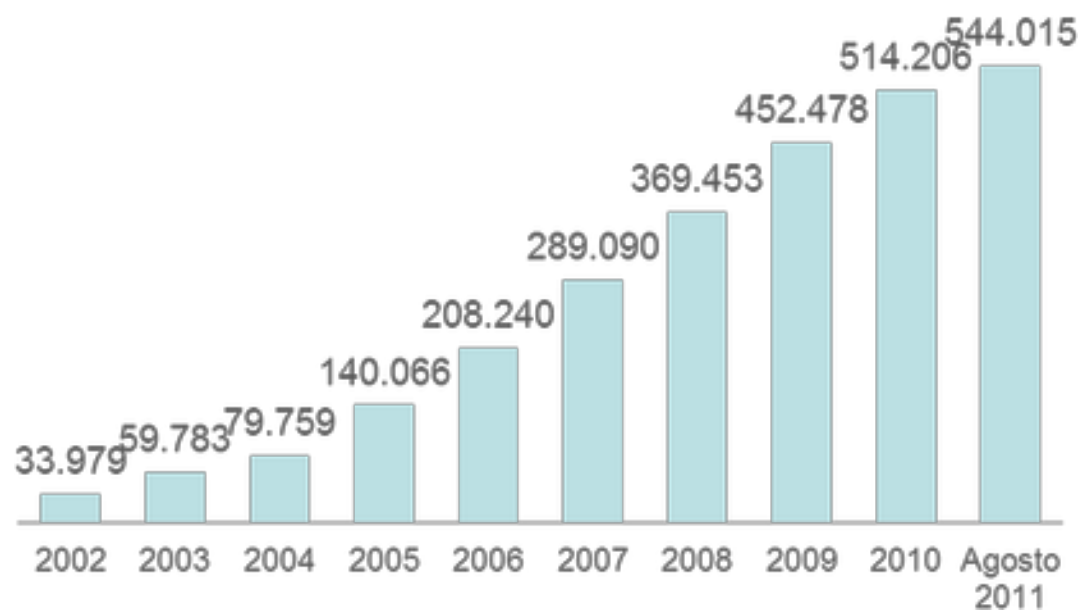
- Gestión de Riesgo. Reiteró que tienen una avanzada tecnología de evaluación de riesgo, estandarizada y segmentada, con modelos de scoring, 10 años de historial de datos, y eso permite que por ejemplo, para clientes antiguos, se pueda pre aprobar créditos. Y un modelo de cobranza especializada, con sistemas de monitoreo de cartera (más de 25 indicadores de monitoreo).

- Gestión de Personas, se entrena por tres meses a los ejecutivos y tienen un sistema de incentivos variables, mensuales.

Todo lo expuesto ha tenido importantes resultados. Respecto al número de clientes vigentes, presentó el siguiente gráfico:



Saldo de Colocaciones Comerciales (MM\$ de cada año):



Manifestó también que ha aumentado de forma muy considerable el número de plataformas comerciales de BancoEstado Microempresas a lo largo del país.

Agregó que el 90% de los créditos están al día en sus pagos, tienen una cartera vencida al 31 de agosto de sólo un 0,64%, y una mora sobre 30 días, al 31 de agosto, de un 1,42%.

De sus clientes, 5.804 mantienen créditos para la educación superior de sus hijos, lo que hace un tiempo era impensable, y

20.249 son clientes de crédito hipotecario. Además 5.431 son Caja Vecina, y más de un 72 % evalúa el servicio que se les otorga con nota 6 o 7. Dio a conocer otros impactos que tiene para la familia acceder a la bancarización y a un crédito (por ejemplo poder adquirir bienes como un computador, o ahorrar para la vejez) y para el negocio (como por ejemplo que 10,6% baja la tasa de interés de los clientes usuarios del programa y en un 9,3% aumenta la formalidad).

Respecto de las tasas de interés que cobran, manifestó que la mayoría de los créditos se concentran en tasas de interés anuales entre el 20% y el 35%. En las tasas de interés se considera el monto de los créditos y el nivel de conocimiento del cliente. Presentó el siguiente cuadro, datos del último trimestre:

Rango Tasa Anual	% Total
Hasta 20%	15%
20 – 25%	19%
26 – 30 %	32%
31 – 35 %	17%
Mas de 35%	17%
TOTAL	100%

Reiteró que este es un negocio de mucha especialización y que para obtener los logros que se han expuesto se requiere invertir. Hay que optar entre tener un nivel bajo de riesgo o costos operacionales bajos. Para tener bajo riesgo, como ellos lo han hecho, es necesario tener un modelo de atención con el nivel de sofisticación que brevemente ha explicado.

Lo que pueden aportar como BancoEstado Microempresas es un programa que ha logrado moverse en estos niveles de tasas de interés, con un conocimiento de los clientes y de cómo se va desarrollando esta industria. Un programa que al día de hoy, numéricamente, está en equilibrio, para los niveles de riesgo que manejan que son muy bajos.

El Gerente de Planificación, señor Oscar González explicó que las tasas de interés tienen que ver con que la condición del microempresario varía en el tiempo, y en un principio los montos de los créditos son bastante bajos y el costo de atender y de bancarizar a microempresarios es alto; en la medida que ya se trata de un cliente conocido, los montos van creciendo y se cobra una tasa menor.

El Honorable Senador señor Tuma consultó cuál es el costo de fondo promedio para el banco.

El señor González señaló que para este tipo de créditos, que son generalmente a 24 meses, el costo de fondo se podría asociar a la TPM más un cierto porcentaje. Hay que agregar a eso el costo de riesgo que han trabajado para que sea acotado, y el costo operacional.

El Honorable Senador señor Pérez consideró que se ha evidenciado que para tener una cartera de microempresarios hay que hacer una inversión y que, a medida que se va conociendo al cliente, bajan los costos y aumentan los montos de los créditos. Preguntó si bancas privadas atienden este segmento y con qué nivel de inversión y tasas de interés es posible hacer este trabajo.

La señora Ovando expresó que tres bancos privados abordan el segmento con programas activos, el BCI, el Scotiabank y el Banco Santander (Banefe), pero con una cartera muy menor a la del BancoEstado. En relación a la inversión que se requiere, contestó que es difícil de calcular, pero reiteró que el nivel de tasas de interés que señaló para el portafolios que tienen al día de hoy, les permite hacer su trabajo.

El Honorable Senador señor Zaldívar consultó por la rentabilidad que le da al Banco este programa, y la señora Ovando explicó que no genera ganancias ni pérdidas, y enfatizó que la definición del banco en este programa en particular no es más que ser sustentable y eficiente.

ABOGADO Y PROFESOR, SEÑOR RENÉ ABELIUK

El señor Abeliuk señaló que el tema materia de este proyecto lo ha venido abordando desde el punto de vista estrictamente jurídico y no político desde hace mucho tiempo. En efecto, en su libro “Las Obligaciones”, un capítulo completo, escrito en su primera edición en 1970 con una realidad absolutamente distinta a la actual, contiene toda la información relativa a las obligaciones monetarias, la problemática y toda su historia hasta la dictación de la ley N° 18.010. Preciso que la referida ley no desplazó por entero al Código Civil, y generó una especie de confusión.

Por razones profesionales estudió nuevamente el tema en profundidad y se encontró con la sorpresa de dos cosas que se han ido agravando con el tiempo de modo relativamente inadvertido. Una, el problema de la tasa de interés, y la segunda, lo que pasa con el deudor al momento de incumplir, en el que se produce aceleración del pago. Recordó su experiencia como abogado integrante de la Corte Suprema, en la Sala Civil uno de los temas recurrentes es precisamente la aceleración del pago por incumplimiento de alguna de las cuotas de la deuda, inclusive en una oportunidad concluyeron que la aceleración cuando el crédito provenía de letras colocadas en el mercado estaba cobrando intereses no devengados y sobre esos intereses no devengados, adicionalmente, intereses moratorios. Puso de relieve que este problema no está abordado en el proyecto

actualmente en discusión. Naturalmente lo habitual debiera ser el pago de la deuda, pero cuando ello no acontece el problema no es el de la mantención o no mantención en el llamado Dicom.

Comentó al respecto que la información que se contiene en el Dicom está absolutamente fuera del marco de la ley de resguardo de la vida privada, en un informe en derecho que hizo para la Cámara de Comercio encontró información en las publicaciones de Dicom que, en su opinión, no es legítima dar a conocer porque lo que no esté especialmente reglamentado en el capítulo financiero (Capítulo III) rige el resto de la ley. Además hay gente que, a su juicio violando absolutamente el Código del Trabajo, pone restricciones a emplear a una persona porque está en el llamado Dicom y en el Boletín de la Cámara de Comercio. Es un acto ilegal, no puede hacerse ese tipo de discriminación porque contraviene no una disposición específica del Código del Trabajo, sino que todo el sistema del referido Código.

El deudor que deja de pagar sin duda puede ser un sinvergüenza, pero en general su experiencia profesional le indica que los sectores más humildes son más pagadores si pueden, pero si no pueden, si no tienen recursos, no pueden pagar y se convierte automáticamente su deuda en impagable, eso es lo terrible, se le acelera la deuda. Es un tema complejo que, como ya indicé, se trataba recurrentemente en la Corte Suprema y que en la última edición del libro "Las obligaciones" trató en un apéndice específicamente dedicado al tema. Lo anterior se agrava con un vacío que estima tiene la ley N° 18.092, sobre letra de cambio y pagaré, instrumentos cambiarios ambos con una prescripción cortísima para la acción cambiaria, que es que la deuda se acelera absolutamente sin que el deudor tome conocimiento, se trata de un acto unilateral que produce efectos por sí solos. Es necesario modificar la ley y establecer la obligación del acreedor de despachar una notificación al deudor por cualquier medio en el domicilio en que esté registrado en el contrato. Es una sugerencia que proviene del ejercicio de la profesión. Al momento de producirse el incumplimiento se produce un segundo efecto que es que empiezan los intereses que se llaman moratorios. Incluso el hecho de repactar una deuda no borra la mora.

El problema de la rebaja de las tasas de interés es fundamental sobre el interés moratorio, de acuerdo al Código Civil el interés moratorio es un 50%, que es el interés máximo que se puede estipular. Es importante que el interés moratorio tenga un tope bajo. Agregó que se ha hablado mucho en torno que, obviamente, el interés del acreedor de hacer préstamos disminuye si se bajan los intereses, pero no podemos llegar tampoco a estas cifras que lo convierten en impagable y en consecuencia entramos en un círculo vicioso, los altísimos intereses van haciendo más caro el crédito, además los créditos se encarecen porque hay más incumplimiento. En relación a los intereses moratorios, si bien no propone que se vuelva al sistema del Código Civil que prohibía el anatocismo, intereses compuestos, sí que se puede modificar la ley N° 18.010, por

ejemplo que la capitalización de intereses en lugar de un plazo mínimo de 30 días, sea cada 60 o 90 días, la cifra tiene que ser estudiada por los técnicos.

La baja de la tasa de interés repercute más que nada en el interés moratorio, en definitiva hay que corregir lo que ocurre, no puede ser que al deudor se le aceleró el crédito, ya no es sólo que le estén calculando los intereses sobre intereses, sino que sobre todo el capital acumulado no sobre la cuota que dejó de pagar. Una solución podría ser por ejemplo que la cuota que quede impaga se esté devengando.

Afirmó que, en general, está bastante de acuerdo con el proyecto. En su parecer no es feliz hablar de “inexistencia”, que es un término que utiliza la ley N°18.010, pero se trata de una sanción no regulada por nuestro ordenamiento jurídico, en la que personalmente cree, pero que existe de hecho pero no de derecho.

Manifestó que existe un déficit muy grande en nuestro país respecto de la regulación de los bancos. Estamos absolutamente indefensos y hay una tendencia natural, que es muy humana y comprensible, de proceder con todas las facultades que se le dan cuando no se le vigila. Según lo observado en su vida profesional, desde la crisis del 82 la principal preocupación de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras es que no se repita otra crisis igual. En consecuencia la persona del deudor no tiene más alternativa de recurrir a la justicia y tramitar un reclamo de cinco o seis años.

Finalizó su exposición manifestando su disposición para continuar colaborando con la Comisión en lo relativo a este proyecto de ley.

El Honorable Senador señor Tuma, además de agradecer la presencia de don René Abeliuk, puso de relieve que si bien es gravísimo que tengamos tasas de interés de ese nivel para quienes caen en morosidad, tan o más grave resulta ser que esas tasas se apliquen a personas que no han caído en morosidad sino que pagan normalmente su crédito, es común en un segmento de la población que tenga que pagar tasas que están en el nivel de la tasa máxima convencional sin haber tenido morosidad, y además después de la morosidad vienen todas las consecuencias que se han señalado por el profesor Abeliuk.

El señor Abeliuk expresó su acuerdo con lo señalado, en su exposición lo que puso de relieve fue que al que deja de pagar no se le deja de aplicar la tasa. En el caso del crédito en su fase normal, el cliente podría eventualmente conseguir intereses más bajos.

El Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Zaldívar, solicitó al señor Abeliuk hacer llegar sus sugerencias, tanto en relación a este proyecto como en relación al vacío detectado en la ley N° 18.092.

COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO COPEUCH

En primer lugar, hizo uso de la palabra el señor Claudio Ramírez, Gerente General de COPEUCH, quien celebró que la Comisión de Economía haya querido tener presente el parecer del sector cooperativo en un proyecto que aborda el tema de la tasa máxima convencional. Señaló que, de la misma manera que se ha profundizado en la cantidad de competidores que existen en mercado del crédito de consumo, también es importante abordar la igualdad de condiciones que debería existir entre los sectores que compiten en el mercado financiero. Las diferencias y desigualdades existentes entre el sector bancario, el sector cooperativo, y el sector de las cajas de compensación, por mencionar los más representativos, impiden una adecuada competencia.

En lo relativo al cálculo de la tasa máxima convencional, manifestó que le parece muy adecuado que se reconozca la importancia que tiene el sector cooperativo y el de las cajas de compensación en las operaciones de crédito de dinero. Actualmente sólo se considera las tasas del sector bancario, y por lo tanto, se desconoce la existencia de otros sectores importantes, en circunstancias que estos sectores, juntos, representan un 30% del total de las colocaciones de consumo. El cálculo de la tasa de interés promedio también debería considerar sus tasas, que son más bajas, permitiendo, de este modo, disminuir la base de cálculo de la tasa máxima convencional.

Luego el Honorable Senador señor García indicó que lo anteriormente planteado por el señor Ramírez es de la máxima importancia, en el sentido que podría bajar el interés corriente si se incorpora en su caso de cálculo las tasas que cobran las cooperativas las cajas de compensación. Indicó que las colocaciones de la banca representan el 70% del total, por lo tanto, actualmente existe un 30% de las colocaciones cuyas tasas no son consideradas para el cálculo del interés corriente.

El señor Jaime Walls, gerente de Control de Gestión, mostró los resultados de un estudio realizado por COOPEUCH durante 44 meses, entre enero de 2008 y agosto de 2011, con el objeto de tener una muestra representativa de los distintos factores de los créditos de consumo, particularmente en lo relativo a la tasa máxima convencional y a la estructura de venta de su Cooperativa en comparación con los sectores de las divisiones de consumos de los bancos, de las cajas de compensación, y de los bancos, excluyendo sus divisiones de consumo.

También refirió a la evolución de los precios, a los costos de financiamiento y riesgo, construido sobre la base de la información pública de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras

Operaciones menores a UF 200 x \$ 21.975,54 = \$ 4.395.108.

IMC (Operaciones menores a UF 200)	2008	2009	2010	2011
Promedio Anual	53,67%	53,55%	50,79%	49,90%
Máximo Anual	58,41%	59,13%	51,45%	50,46%
Mínimo Anual	50,55%	50,22%	50,19%	49,32%
Diferencia Máx - Mín	7,86%	8,91%	1,26%	1,14%

Operaciones entre UF 5.000 x \$ 21.975,54 = \$ 109.8777.700

IMCI (Operaciones entre UF 200 y UF 5.000)	2008	2009	2010	2011
Promedio Anual	31,55%	28,15%	24,13%	24,35%
Máximo Anual	35,82%	36,03%	25,14%	24,81%
Mínimo Anual	29,22%	22,59%	22,74%	24,21%
Diferencia Máx - Mín	6,60%	13,44%	2,40%	0,60%

Para el referido 75% de las operaciones menores a 200 UF de los últimos 44 meses, el monto promedio por operación es de MM\$ 1,5 y la tasa promedio de Coopeuch es de 22,03%. Para este tipo de operaciones y en este período el promedio anual de la tasa máxima convencional fue de 52,16%. Lo anterior equivale a un 42% del promedio de la Tasa Máxima Convencional, es decir, la TMC es 2,4 veces mayor que la tasa promedio de venta de Coopeuch.

Para el 25% restante, las operaciones por montos entre 200 UF y 5.000 UF, el monto promedio por operación es de MM\$ 7,04 y la tasa promedio de venta de Coopeuch es 18%. Para este tipo de operaciones y en este período el promedio anual de la tasa máxima convencional fue de 27,29%. Lo anterior equivale a un 66% % del promedio de la Tasa Máxima Convencional, es decir, la TMC es 1,5 veces mayor que la tasa promedio de venta de Coopeuch.

Luego, presentó un comparativo de los precios de venta entre los bancos, los bancos retail, las divisiones especializadas, las cooperativas, las cajas de compensación (CCAF) y Coopeuch, sobre la base de datos presentados en función de las tasas de interés publicadas por la

SBIF para operaciones de crédito de MM\$ 1 y MM\$ 3 para plazos de 24 y 36 meses. Preciso que la información de colocaciones de consumo de las CCAF presentan montos mínimos y máximos cercanos a MM\$ 1, durante el período Enero 2008 – Julio 2011; además se cuenta con la información de tasas de interés para plazos de otorgamiento de 24 y 36 meses, y que en la metodología se tuvo presente los valores presentados corresponden al promedio entre la tasa mínima y máxima publicada por cada institución para la última encuesta de cada mes.

Para créditos de consumo de \$1 millón, a un plazo de 24 meses, la tasa de venta promedio de Coopeuch es 22,80%, que es inferior en 14,07%, a la del grupo de mayor precio, divisiones especializadas, y menor en 10,28% con relación a los bancos retail.

En operaciones de consumo de \$1 millón, a un plazo de 36 meses, Coopeuch presenta una tasa promedio de 24,71%, levemente mayor en 1,75% respecto del grupo de menores precios, pero inferior en 12,55% con las divisiones especializadas y 8,62% menor a bancos retail.

Para créditos de consumo de \$3 millones, a 24 meses, la tasa promedio de Coopeuch de 22,76%, inferior en 8,82% de las divisiones especializadas y también menor en 2,71% a los bancos retail, pero mayor en 2,62% al grupo de menor precio (los bancos contienen a la banca preferencial).

Finalmente, en operaciones de consumo por montos de \$3 millones, a 36 meses, Coopeuch presenta una tasa promedio de 24,71%. El precio de venta es menor en 7,40% con relación a las divisiones especializadas y 0,90% menor a los bancos retail.

¿Qué pasa con las otras variables, como el costo de fondo y el riesgo? Indicó que para el análisis de la evolución de los precios, el costo de fondo o de financiamiento, y el de riesgo, han tomado las clasificaciones respectivas de cada uno de los entes analizados, de un modo individualizado, y en función a la tasa promedio en los mismos períodos del costo de fondo. A su vez, para efectos del riesgo, se tomó informaciones de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, toda vez que publica por separado para cada uno de los entes, es decir de las divisiones, de los bancos propiamente tal, de las cooperativas más importantes, reguladas bajo las normas de la SBIF, con capital por sobre 400.000 UF, como es el caso de COOPUECH.

Se considera como precio de financiamiento (costo fondo), el valor de la tasa de mercado para cada uno de los meses en análisis de acuerdo a los plazos de otorgamiento de los créditos, a saber, 24 y 36 meses.

El índice de riesgo refleja la pérdida estimada que puede llegar a producirse a futuro.

CRÉDITOS DE MM\$ 1 a 24 y 36 MESES.

El promedio para el período en análisis es un 6,18%.

SPREAD NETO DE RIESGO: MM\$ 1 – 24 meses.
En operaciones de \$1 millón a 24 meses, Coopeuch presenta un spread neto de riesgo de 10,81%. Esto implica un spread levemente mayor, en 0,54%, respecto al de los bancos. Por otra parte, el spread de Coopeuch es inferior en 9,90% al spread de los bancos retail, y también menor, en 9,06%, respecto a las divisiones especializadas de los bancos.

SPREAD NETO DE RIESGO: MM\$ 1 – 36 meses.
El spread neto de riesgo de Coopeuch para operaciones consumo de \$1 millón a 36 meses es de 13,44%. En inferior en 7,22% al compararlo con los bancos retail, menor en 6,44% al grupo de las divisiones especializadas, y mayor en 2,78% a los bancos.

CRÉDITOS de MM\$ 3, a 24 y 36 meses.

SPREAD NETO DE RIESGO: MM\$ 3 – 24 meses.
Coopeuch muestra un spread neto de riesgo de 10,81%; menor en 3,58% a las divisiones especializadas; menor en 2,34% al spread neto de riesgo de los bancos retail, y mayor en 2,69% respecto a los bancos, banca preferente y cuenta corriente.

SPREAD NETO DE RIESGO: MM\$ 3 – 36 meses.
Para operaciones de consumo de MM\$ 3 a 36 meses el spread neto de riesgo de Coopeuch es 13,66%; es inferior en 0,94% cuando se compara con el de las divisiones especializadas y levemente mayor, en 0,67%, respecto a los bancos retail.

Agregó que al estudiar lo que propone el proyecto, hay un escenario en que la tasa puede llegar a un 30% o a un 31%. En ese escenario, podría ocurrir que se perdería el justo equilibrio y se estarían generando pérdidas. ¿Qué acciones existen? No sería posible subir la tasa, porque ésta estaría acotada por la tasa máxima convencional. Luego, en ese escenario, la Cooperativa no podría ofrecer el servicio de crédito de consumo a un universo de 31.000 socios. Piensa que, de esta manera, lo más probable es que ese grupo de personas saldría del sector formal, al menos desde el punto de visto del esquema en que opera COOPEUCH. En otro escenario, si la tasa de costo de fondo llega a subir, esta alza debería internalizarse por medio de las operaciones y ajustarse. Explicó que tal

realidad no es la que corresponde al riesgo. Por ejemplo, ante una crisis económica que provoque un alza importante en la tasa de desempleo, el riesgo puede llegar a un 13 o incluso más alto. Con esas cifras, se pierden los puntos de equilibrio y son los grupos de mayor riesgo los que, infelizmente, se verían excluidos.

Es importante resaltar que el 20% del resultado positivo del ejercicio anual va a reserva legal, y el 80% restante se distribuye a los dueños. Es decir, por ley el remanente se distribuye en función de las cuotas de participación o en función de los productos. Por lo tanto, la transferencia de riqueza no es de un socio a un tercero, sino que se distribuye entre los mismos socios. El desafío de la administración es, por tanto, ser eficiente en los gastos. En la medida que eso sea así, se traspasa tal eficiencia en la tasa, sin descuidar el riesgo.

En suma, el punto de reflexión es sobre la necesidad de ser muy cuidadoso con la tasa máxima, toda vez que puede darse un escenario en que 31.000 personas, que representan el 30 % del flujo, no podrían ser atendidas por Coopeuch. Escenario al que llega apoyado en cifras reales y auditables, con el modelo de riesgo con el que acostumbran trabajar.

ECONOMISTA, SEÑOR JORGE QUIROZ

Hizo uso de la palabra el señor Jorge Quiroz, de Consultores Asociados S.A.

En primer término señaló que la ley N°18.010 establece que no puede estipularse un interés que exceda en más de un 50% al corriente (promedio de las tasas o tasa TIC) que rija al momento de la convención, ya sea que se pacte tasa fija o variable. Este límite de interés se denomina interés máximo convencional (TMC), y que, por su parte, el proyecto establece que la TMC sea la menor entre la Tasa TIC multiplicada por el factor 1,35 y la Tasa TIC + 12%, según el caso.

Indicó que la modificación en la fórmula de cálculo en la tasa máxima genera un impacto recursivo, en varias etapas. Primero la reducción es directa: la TIC es la misma sólo que ahora se multiplica por 1,35 en vez de 1,5. En una segunda vuelta los créditos con interés por sobre la nueva TMC salen del sistema (bajan su tasa o salen del mercado) reducción de la TIC. La nueva TIC (más baja) se multiplica por 1,35 y resulta en una nueva TMC más baja.

El proceso se repite hasta que la TIC converge a un nuevo valor.

Estimaciones de la SBIF indican que la TMC

resultante puede variar entre 31% y 41% con un rango central de 36%. Esto, desde el actual 50% aproximadamente.

Su preocupación es estimar el impacto en el acceso al crédito asociado a la reducción en la tasa máxima convencional. En tal sentido, destacó que las operaciones de crédito se materializan si la tasa que percibe el oferente de crédito es mayor o igual a los riesgos y costos asociados a la operación, y si la tasa que percibe el demandante de crédito es menor o igual a su tasa de descuento, esto es, lo que está dispuesto a pagar por adelantar el consumo.

Hizo una estimación de las personas afectadas por aumento de tasa máxima, en el sentido del riesgo máximo (default) que permite soportar una determinada tasa de interés. Para ello utilizó un modelo econométrico ya desarrollado, Alfaro 2010, y se estimó la probabilidad de default de la población, por decil de ingresos, sobre la base de los datos de la encuesta CASEN 2009. Para cada decil, se ajustó la oferta de crédito hasta que el default promedio fuese igual al default admisible dada cierta tasa.

Supone que los oferentes pueden identificar a los demandantes más riesgosos. Para la estimación del riesgo de default se utilizó la siguiente ecuación:

$$M (1+r) + c \leq (1-p_i) M (1+R)$$

costobeneficio

Donde M es el monto prestado, r es la tasa de costo de fondos de la empresa, la probabilidad de default, R la tasa de interés cobrada al cliente, y c un costo fijo por prestar.

Con lo anterior, se obtuvieron los siguientes resultados:

Interés máximo	Máxima probabilidad de Default
40%	18,5%
35%	15,5%
30%	12,3%
25%	8,8%
Se ocupa M=600.000, C=10.000, r=12%	

2. Resultados utilizando modelo de Alfaro (2010).

Utilizando el modelo estimado por Alfaro (2010),

junto con datos de la encuesta CASEN 2009, se obtuvieron probabilidades de default para cada decil de ingresos.

Probabilidad de default promedio por DECIL: 1 - 22%; 2 - 16%; 3 - 14%; 4 - 13%; 5 - 12%; 6 - 11%; 7 - 10%; 8 - 9%; 9 - 8%, y 10 - 5%.

Luego, el señor Quiroz sugirió ser prudente e ir implementando por etapas la nueva base de cálculo.

3. Estimación personas afectadas por aumento de tasa máxima.

Juntando ambas estimaciones, podemos obtener el monto de personas excluidas del sistema financiero para distintos niveles de tasa máxima. Señaló que la zona de riesgo es en torno al 30%, pero no excluye el riesgo en tasas de 35%.

Los efectos del aumento en TMC se aprecian fundamentalmente en casas comerciales, que son los principales oferentes de “micro crédito” que atiende a los menores ingresos.

A la fecha no ha ocurrido una disminución en la adquisición de bienes durables a consecuencia de mayor ahorro, sino que fundamentalmente debido al acceso al mercado crediticio.

En las conclusiones, el señor Quiroz indicó que una rebaja en la tasa máxima convencional, explícitamente de 40% hacia abajo, puede tener efectos perniciosos precisamente en la población que se busca proteger. La fórmula propuesta en el mensaje podría implicar una rebaja del 50% al 30% aproximadamente. El impacto podría dejar fuera del mercado crediticio a 355.000 personas, 137.000 de las cuales pertenecen al primer decil, un 55% de los demandantes de crédito en dicho decil. Como las más afectadas son las casas comerciales, no debería sorprender que, como consecuencia de esta ley, termináramos con un mercado del crédito más concentrado.

Por lo anteriormente expuesto, el señor Quiroz reiteró su sugerencia de un enfoque más paulatino, para tener oportunidad de probar y evaluar, por ejemplo, empezando con un factor de 1,42, y no con el 1,35 propuesto.

ECONOMISTA, SEÑOR GONZALO SANHUEZA

El economista Gonzalo Sanhueza, de Econsult RS, realizó un análisis de la modificación a la tasa de interés máxima convencional.

En primer lugar, hizo presente que, según información obtenida de la Encuesta Financiera de Hogares, del Banco Central de Chile, mientras el segmento ABC 1, cuyo ingreso familiar promedio igual o superior a \$2.323.214, mantiene deudas bancarias y financieras, los segmentos C2, C3, con ingresos promedios por hogar de \$661.367, y D, con un ingreso hogar promedio de \$255.454, mantienen deudas principalmente con casas comerciales.

Luego, señaló que la tasa máxima convencional debe ser mayor o igual al costo de fondo. Explicó que el costo de fondo se compone de distintos ítem, como son: el costo de captación, que corresponde a la tasa de interés a la cual la empresa puede levantar fondos del mercado; el costo de capital, que comprende el retorno exigido al capital y la proporción de capital que se requiere en cada colocación; los gastos de administración y ventas, que corresponde al costo de búsqueda, procesamiento y recaudación; y la tasa de pérdida esperada, la cual está dada por lo que la empresa estima pierden en cada nueva colocación.

En relación al retorno del activo financiero, el señor Sanhueza explicó que a los ítems tasa de colocación, pérdida esperada, y gastos de administración y ventas, debe considerarse, además, la el margen financiero, en los porcentajes que se indican en la siguiente gráfica,

Una vez expuestas las consideraciones anteriores, el señor Sanhueza planteó dos propuestas en relación a la tasa máxima convencional:

PROPUESTA 1: Abrir tramo de 200 UF en tramos de 50 UF.

La propuesta se justifica en que el tipo de deuda de consumo más extendido entre los hogares es la deuda con casas comerciales (49,8% del total). La mediana del monto adeudado por este tipo de crédito alcanza \$180.000. Un 13,4% del total de hogares mantiene deudas de consumo bancario. El hogar medio tiene un saldo de deuda con bancos de \$2.000.000.

PROPUESTA 2: Considerar a la totalidad de las instituciones financieras y no financieras en el cálculo.

En efecto, sobre la base que la tasa de interés máximo convencional afecta a la totalidad de las instituciones financieras y no financieras, y por consiguiente, a todos los solicitantes de crédito, es razonable que su cálculo incorpore las tasas de todas las instituciones.

SOCIEDAD DE FOMENTO AGRÍCOLA DE TEMUCO-SOFO. SEÑOR MANUEL RIESCO

El señor Manuel Riesco manifestó que hablará en nombre de la agricultura del sur sobre lo que está pasando respecto a la tasa máxima convencional. En primer lugar, planteó que la Comisión ha escuchado que a los Bancos no les interesa el tema de los retail, en circunstancias que habitualmente se ve en la prensa una pelea por la información de clientes, no le calza esa explicación. En segundo término, expresó que con una tasa máxima convencional tan alta es imposible pagar, lo ve a diario con sus empleados, que son atraídos por el retail con ofertas de crédito en forma habitual.

Por otra parte, y en la materia que estima más relevante para su sector, es lo relativo a la tasa máxima convencional en el segundo tramo, es decir, créditos superiores a 200 UF, no el micro crédito sino que el crédito con que trabajan todos los agricultores que fluctúa entre las 200 y las 5000 UF, con una máxima convencional de casi el 26%, intereses que les resulta imposible pagar. Países desarrollados, categoría a la que aspiramos a pertenecer, países de la OCDE, tienen tasas fijadas por la Constitución Europea que le permite 4 puntos sobre la tasa del central, que es lo máximo que pueden cobrar.

Agregó que los bancos no rebajan la tasa ni aún en el caso de garantías. Por ejemplo, el Gobierno creó el FOGAPE y al día de hoy un agricultor va a un banco y pide un crédito, garantizado con la propiedad agrícola y adicionalmente el FOGAPE, que es una garantía adicional, y ni aun así obtiene una rebaja de la tasa. Lo mismo ocurre con FOGAIN. Tampoco se les permite acceder a créditos en dólares que tienen una tasa bajísima.

En su opinión, en un libre mercado se podría liberalizar los bancos y que compitan. Actualmente hay pocos bancos que tienen repartido el mercado. Solicita a nombre de su sector que el Congreso aborde este problema, atendida la difícil realidad que viven día a día. Concluyó indicando que dado que va a existir una disminución en el factor de cálculo de la tasa máxima convencional, pide que se disminuya también para este segundo segmento al que está haciendo referencia.

- - - - -

Una vez concluidas las audiencias, la Comisión debatió el proyecto recogiendo algunas de las inquietudes planteadas por los distintos invitados.

El Subsecretario de Hacienda, señor Julio Dittborn, manifestó que el Ejecutivo mantiene la línea y sostiene las principales ideas que el señor Ministro expuso latamente en una sesión anterior. Solicitó a la Comisión votar la idea de legislar.

El Honorable Senador señor García también manifestó su intención que la Comisión vote en general el proyecto.

El Honorable Senador señor Zaldívar planteó dos temas. En primer término y en el entendido que el proyecto aborda los créditos que van de 0 a 200 UF, consultó si ese tramo podía subdividirse en tres tramos, para efectos del cálculo de las tasas proporcionales. Por otra parte, planteó que el interés corriente, que sirve de referente para fijar la tasa máxima convencional, puede tener una base de cálculo más amplia que la que señala el artículo 6° de la ley N° 18.010 sobre operaciones de crédito de dinero, que se refiere al promedio cobrado por los bancos y las sociedades financieras establecidas en Chile en las operaciones que realicen en el país, que se incluyera a todos los proveedores de crédito, para que sea una visión más real respecto del mercado.

El Honorable Senador señor Tuma precisó que el proyecto del Ejecutivo no innova en relación a los créditos por montos superiores a 200 UF.

En otro ámbito, solicitó un pronunciamiento respecto a la conveniencia que la fórmula de cálculo de la tasa máxima convencional considere el costo de fondo. Se sostiene que el costo de fondo podría estar incluido en el interés corriente, dada la supuesta competencia perfecta del sector. Tiene una opinión distinta, en el acceso al crédito hay poca movilidad de los usuarios y no es un mercado altamente competitivo, además hay una segmentación de los usuarios. No le convence la afirmación que la tasa de colocación de los bancos sí sería un elemento objetivo en que se considera el costo de fondo, y además no se entiende donde se incluye las consideraciones de riesgo, gastos administrativos, y otros. Es fácil burlar el tope establecido si se agregan una serie de “costos” adicionales.

Recordó que la forma de fijar el interés corriente y la tasa máxima convencional se originó en un momento de crisis bancaria, pero que hoy no se justifica una norma tan favorable al negocio bancario, correspondería una norma más neutra. La tasa promedio la fijan en definitiva los bancos pues es un 50% de sus colocaciones, en su opinión, no refleja

competencia, por lo que no es un buen indicador. Debiera objetivarse considerando el costo de fondo, el promedio de rentabilidad de la industria u otro elemento. Recordó las altísimas utilidades de los bancos. Insistió en la necesidad imperiosa de revisar la fórmula que se está utilizando y la que se propone.

El crédito es hoy, para la mayoría de los consumidores, un artículo de primera necesidad y las familias complementan su salario con el crédito, es un medio para acceder a alimentos, vestuario, entre otros insumos básicos.

Preguntó también qué ocurre con los créditos que ascienden hasta 200 UF pero que tienen un plazo inferior a 90 días. Asimismo cuál será la norma tratándose de tarjetas de crédito.

Llamó a considerar este proyecto con un sentido de equidad frente a una industria que permanentemente ha sido beneficiada por la legislación.

El señor Subsecretario respondió a las consultas formuladas.

Respecto de la posibilidad de segmentar el tramo de hasta 200 UF, expresó no tener una opinión fundada sobre el tema, pero que, sin duda, se puede evaluar.

Respecto de la forma en que se calcula el interés corriente y, en consecuencia, la tasa máxima convencional, informó que se evaluó ampliar las entidades de las que se obtienen los datos y se llegó a la conclusión que no es fácil ni barato de hacer. Estos costos podrían incluso eventualmente encarecer los costos de los créditos a los deudores. Además se consideró que los bancos representan una amplia gama de clientes distintos, de acuerdo a sus propias características, hay sin duda bancos "premium" y otros de corte más masivo, por lo que no se observa una necesidad de mayor realismo.

En respuesta al Honorable Senador señor Tuma, hizo presente que Chile no es un país aislado en relación a la forma de cálculo de la tasa máxima convencional. Economías desarrolladas como Alemania utilizan la misma fórmula, con un factor superior, de 2 en lugar de 1,5.

Haciéndose cargo de lo planteado en cuanto a que el modo de cálculo del interés corriente incluye una cierta utilidad excesiva, y, por tanto, habría que tomar un costo de fondo y a eso sumarle el costo administrativo y el riesgo, comentó que eso probablemente traería una baja adicional del monto de la tasa máxima convencional. Pero llamó la atención respecto a que esta iniciativa del Ejecutivo aborda un tema delicado. Puede traer grandes ventajas para los consumidores, pero también existe un riesgo

de desbancarización importante. Hay que proceder con cautela y no ir más allá, al menos en una primera etapa.

El proyecto es una iniciativa audaz, pero hay que prudente.

El asesor, señor Felipe Bravo, complementó algunos de los temas planteados. En relación a la posibilidad de dividir el tramo de 0 a 200 UF, manifestó que el 80% más pobre de nuestro país tiene créditos de hasta las 200 UF; es posible dividirlo, pero ello se traducirá sin duda en una desventaja para los créditos de más bajo monto, tramos de 0 a 10 o 20 UF tienen en general tasas más altas, para ellos se elevará el costo del endeudamiento y eso no está en el espíritu de lo que se busca. Reiteró que técnicamente es factible.

Consideró que la iniciativa está perfectamente alineada con los planteamientos del Honorable Senador señor Tuma. Explicó que la iniciativa en comento ha sido objeto de un análisis profundo y ha sido la mejor respuesta que han encontrado. Puso de relieve que no es fácil conocer la estructura de costos y financiamiento no sólo de los Bancos sino también de las otras entidades financieras y oferentes de créditos masivos, por lo que si se incorporaran nuevos elementos para el cálculo del interés corriente, sería difícil calcularlo en períodos de 15 días, como establece el proyecto, e incluso de un mes, como se contempla actualmente en la ley y tendría un costo adicional que sin duda se trasladaría a los consumidores. Una fórmula como la establecida actualmente, en relación a la tasa promedio de los bancos, es la mejor medida desde un punto de vista operativo y práctico. La tasa de colocación, si bien no es la medida más precisa, es la mejor medida que se tiene al alcance.

El Honorable Senador señor García expresó su convicción que la base para calcular la tasa máxima convencional debe ser el promedio de interés corriente. Sin embargo, insistió en la necesidad de incorporar en el cálculo del promedio de interés corriente a otros actores, como por ejemplo, las Cajas de Compensación, obligándolos a que reporten sus tasas de interés a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. El interés corriente así calculado sería más justo, más representativo de todos los actores intervinientes en el mercado del crédito y reflejaría mejor la situación de los créditos en nuestro país. Las Cajas de Compensación tienen, según la información con que cuenta, tasas más bajas, de orden del 25%. Con las tecnologías actuales no le parece que pueda existir una dificultad técnica y es un tema a discutir en la discusión particular.

Coincidió con lo planteado por otros miembros de la Comisión en relación a dividir el tramo de hasta 200 UF y solicitó al Ministerio se hagan las simulaciones correspondientes.

Afirmó que la gente está cansada de pagar altas

tasas de interés, subsidiando a los que no pagan.

El Honorable Senador señor Zaldívar coincidió con lo planteado. Consideró que no es menor el riesgo que esta iniciativa trae consigo, le preocupa que el efecto sea sacar del mercado del crédito a ciertas personas. El objetivo es tener una Tasa Máxima Convencional justa, no excesiva, y que cumpla con las dos finalidades señaladas, esto es, no desbancarizar a mucha gente, pero bajar el tope de la Tasa Máxima Convencional.

El señor Subsecretario consideró que, en caso de incorporar a las Cajas de Compensación en el cálculo del interés corriente, habría que integrar también al retail que tampoco están incluidas, pues de otra manera sería un promedio sesgado, un promedio a la baja. Reiteró que en opinión del Ministerio para obtener un promedio real, es suficiente el promedio de interés de los bancos.

El Honorable Senador señor Tuma manifestó que cada economía tiene su propia realidad, y la de Alemania obviamente no es comparable con la chilena. Reiteró que el problema tanto de la legislación actual como de la fórmula que propone el proyecto es calcular la Tasa Máxima Convencional en base a un promedio que es errado y distorsionado, y no es suficiente justificación para mantener el sistema la eventual dificultad de obtener los datos. Insistió en la necesidad de conocer el costo de fondo de las instituciones financieras y determinar si está o no incluido en la tasa de interés.

No está de acuerdo en incorporar en el cálculo a las Cajas de Compensación, pues tienen, contrariamente a lo que deberían, tasas bastante altas, al igual que el retail.

Una iniciativa que persiga proteger a los más débiles, debe necesariamente ocuparse de los cobros que se les imputan, que según el artículo 2° de la ley N° 18.010 son intereses, pues se define como tal toda suma que reciba o tenga derecho a recibir el acreedor a cualquier título por sobre el capital o el capital reajustado, según sea el caso. Hay que regular una tasa máxima de cobros totales, es la única forma de poner freno al abuso.

Al respecto, el señor Subsecretario destacó que en la ley conocida como MK 3 se legisló sobre el crédito universal y se estableció el concepto de “carga anual equivalente”, que al menos permitirá al consumidor tener conocimiento efectivo de cuanto está pagando y hará su crédito más fácilmente comparable para el usuario.

- - - - -

- - Sometida a votación la idea de legislar, ésta fue aprobada por la mayoría de los miembros presentes de la Comisión, con los votos a favor de los Honorables Senadores señores García y Zaldívar, y el voto en contra del Honorable Senador señor Tuma.

Aprobada la idea de legislar sobre la materia, el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Zaldívar propuso a la Comisión, en conformidad al artículo 17 A de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, acordar solicitar a la Sala refundir este proyecto en informe, con el proyecto de ley sobre interés máximo convencional, iniciado en moción de los Honorables Senadores señores Tuma, Bianchi, Escalona, Letelier y Zaldívar.

- - Sometida a votación la idea de solicitar a la Sala la fusión de las iniciativas arriba individualizadas, ésta fue aprobada por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señores García, Tuma y Zaldívar.

- - - - -

TEXTO DEL PROYECTO

A continuación, se transcribe el texto del proyecto de ley que la Comisión de Economía propone aprobar en general, y que corresponde al contenido en el Mensaje del Presidente de la República:

PROYECTO DE LEY:

“Artículo 1°.- Introdúcense las siguientes modificaciones en la Ley N° 18.010, que establece normas para las operaciones de crédito y otras obligaciones de dinero que indica:

1) Introdúcense las siguientes modificaciones en el artículo 2°:

a) Agrégase, en el inciso primero, a continuación del punto final, la siguiente oración: “Se entiende por tasa de interés de una operación de crédito de dinero no reajutable la relación entre el interés calculado en la forma definida en este inciso y el capital.”.

b) Agrégase, en el inciso segundo, a continuación del punto final, la siguiente oración: “Se entiende por tasa de interés de un crédito reajutable, la relación entre el interés calculado en la forma definida en este inciso y el capital.”.

2) Elimínase, en el inciso primero del artículo 3°, la frase “sociedad financiera” y agrégase, a continuación de la frase “alguna empresa bancaria,”, la oración “caja de compensación de asignación familiar, compañía de seguros o cooperativa de ahorro y crédito, o cualquier otra institución colocadora de fondos por medio de operaciones de crédito de dinero de manera masiva, según se define en el artículo 31 de esta ley”.

3) Introdúcense las siguientes modificaciones en el artículo 6°:

a) Reemplázase, en el inciso primero, la frase “Interés corriente es el interés promedio cobrado por los bancos y las sociedades financieras establecidas en Chile” por la siguiente: “Tasa de interés corriente es el promedio de las tasas cobradas por los bancos establecidos en Chile”.

b) Reemplázase el inciso segundo por el siguiente: “Las tasas de interés corriente se establecerán cada dos semanas en relación con las operaciones efectuadas durante las últimas dos semanas consecutivas. Las tasas de interés corriente que resulten se publicarán en la

página web de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y en el Diario Oficial durante la semana siguiente a las utilizadas para su establecimiento, y tendrán vigencia desde el día siguiente al de su publicación y hasta el día de la próxima publicación inclusive.”

c) Reemplázase en el inciso tercero, la oración “sujetas a refinanciamientos o subsidios u otras que, por su naturaleza, distorsionen la tasa del mercado” por la siguiente: “sujetas a refinanciamientos o subsidios u otras que, por su naturaleza no sean representativas de las condiciones de mercado en relación a operaciones de similares características y circunstancias. En los casos que la exclusión tenga una vigencia superior a un periodo de cálculo, la Superintendencia deberá publicar dicha decisión en su página web y en el Diario Oficial.”.

d) Reemplázase en el inciso cuarto la frase “No puede estipularse un interés que exceda en más de un 50% al corriente que rija al momento de la convención” por la siguiente: “No podrá estipularse un interés que exceda el producto del capital respectivo y la cifra mayor entre 1,5 veces la tasa de interés corriente que rija al momento de la convención o del giro de fondos, según determine la Superintendencia para cada tipo de operación de crédito de dinero, y la tasa de interés corriente que rija al momento de la convención o al momento del giro de fondos incrementada en dos puntos porcentuales anuales”.

e) Reemplázase el inciso final por el siguiente: “Las operaciones regidas por esta ley que realicen los bancos y las instituciones colocadoras de fondos por medio de operaciones de crédito de dinero de manera masiva, según se define en el artículo 31 de esta ley, estarán sujetas a las disposiciones de la ley N° 19.496.”.

4) Insértase el siguiente artículo 6° bis, nuevo:

“Artículo 6° bis.- Sin perjuicio de lo señalado en el artículo anterior, para aquellas operaciones de crédito de dinero denominadas en moneda nacional no reajutable, por montos iguales o inferiores a doscientas unidades de fomento, y por plazos mayores o iguales a 90 días, que no correspondan a aquellas exceptuadas por el artículo 5°, no podrá estipularse un interés que exceda el producto del capital respectivo y la cifra menor entre 1,35 veces la tasa de interés corriente que rija al momento de la convención o del giro de fondos, y la tasa de interés corriente que rija al momento de la convención o del giro de fondos incrementada en 12 puntos porcentuales anuales.”

5) Introdúcense las siguientes modificaciones en el artículo 8°:

a) Reemplázase el inciso primero por el siguiente:
 “Será inexistente todo pacto de intereses que exceda el máximo convencional, y en tal caso los intereses se reducirán al interés corriente que rija al momento de la convención o del giro de fondos; todo ello sin perjuicio de las demás sanciones legales que correspondan.”.

b) Insértase el siguiente inciso final, nuevo:

“Sin perjuicio de la sanción establecida en el inciso primero, y de otras sanciones establecidas en esta y otras leyes, cuando se trate de operaciones realizadas por bancos, o por cualquiera de las instituciones colocadoras de fondos señaladas en el artículo 31 de esta ley, en las cuales el interés exceda el máximo aplicable, la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras aplicará a la entidad infractora una multa a beneficio fiscal por un monto equivalente al capital de la operación multiplicado por tres veces la tasa de interés anualizada aplicada.”.

6) Reemplázase, en el inciso penúltimo del artículo 10°, el guarismo “25” por “20”.

7) Insértase el siguiente artículo 31, nuevo:

“Artículo 31.- Deberá la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de esta ley respecto de los bancos y de aquellas instituciones colocadoras de fondos por medio de operaciones de crédito de dinero de manera masiva. Se entenderá que las instituciones que colocan fondos por medio de operaciones de crédito de dinero de manera masiva son aquellas que, durante el año calendario anterior, hayan realizado operaciones sujetas a un interés máximo convencional, por un monto global anual igual o superior a cien mil unidades de fomento y en un número superior a mil operaciones. Dichas instituciones estarán sujetas a la fiscalización de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, y se regirán por las normas de la Ley General de Bancos y las que sean impartidas por dicha Superintendencia, en cuanto al cumplimiento de las normas a que esta ley se refiere.

La referida Superintendencia, deberá solicitar a todas las instituciones mencionadas en este artículo, información sobre todas las operaciones sujetas a un interés máximo convencional fijado por esta ley,

con una frecuencia no mayor a tres meses, para efectos de confeccionar estadísticas y estudios. Esta información incluirá también toda suma que, en forma periódica, esporádica, o por una sola vez, recibe o tiene derecho a recibir del deudor, cualquier institución que preste servicios por actos complejos, complementarios a la operación de crédito de dinero y diferentes de tal operación. Para estos efectos, la Superintendencia deberá informar a las instituciones solicitadas los requisitos de entrega de dicha información, y en caso de incumplimientos en la oportunidad y calidad de la entrega, podrá aplicar multas de hasta cinco mil unidades de fomento a dichas instituciones, por cada infracción.

La Superintendencia deberá informar de todas las multas por aplicación de intereses en exceso del interés máximo convencional al Servicio Nacional del Consumidor.

El Servicio de Impuestos Internos comunicará a la Superintendencia, antes del 30 de junio de cada año, según la información de que disponga, el volumen y número de operaciones realizadas, así como la identidad de cada una de las instituciones colocadoras de fondos que cumplan las condiciones establecidas en el primer inciso.

La Superintendencia, así como sus funcionarios y toda otra persona que haya tenido acceso a la información a que se refiere este artículo, deberán ceñirse a las obligaciones que establece el título XVI de la Ley General de Bancos.”.

8) Insértase el siguiente artículo 32, nuevo:

“Artículo 32.- Las leyes actualmente en vigencia o que se dicten en el futuro, que hagan referencia a tasas de interés corriente, interés máximo convencional o a tasas de interés máximo convencional, se entenderá que hacen referencia a las disposiciones de la presente ley.”.

Artículo 2°.- Reemplázase el inciso segundo del artículo 85 del Código Tributario aprobado por el artículo 1° del D.L. N°830 de 1974, por el siguiente:

“Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 61 y 62, para los fines de la fiscalización de los impuestos, los Bancos e Instituciones Financieras y cualquiera otra institución que realice operaciones de crédito de dinero de manera masiva, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley N° 18.010, deberán proporcionar todos los datos que se les soliciten relativos a las operaciones de crédito de dinero que hayan celebrado y de las garantías constituidas para su otorgamiento, en la oportunidad, forma y cantidad que el Servicio establezca. En caso alguno se podrá solicitar la información sobre las adquisiciones efectuadas por una persona determinada en el uso de las tarjetas de crédito.”.

Artículo 3°.- Introdúcense las siguientes modificaciones en la Ley N° 19.496 que Establece normas sobre Protección de los Derechos de los Consumidores:

1) Reemplázase el inciso segundo del artículo 37, por el siguiente “No podrá cobrarse, por concepto de gastos de cobranza extrajudicial, cualesquiera sean la naturaleza de las gestiones, el número, frecuencia y costos en que efectivamente se haya incurrido, incluidos honorarios de profesionales, cantidades que excedan de los porcentajes que a continuación se indican, aplicados sobre el capital adeudado a la fecha del atraso, conforme a la siguiente escala progresiva: en obligaciones de hasta 10 unidades de fomento, 9%; por la parte que exceda de 10 y hasta 50 unidades de fomento, 6%, y por la parte que exceda de 50 unidades de fomento, 3%. Los porcentajes indicados se aplicarán transcurridos los primeros quince días de atraso, y por una sola vez, mientras el saldo insoluto de la deuda no sea extinguido en su totalidad. En ningún caso los gastos de cobranza extrajudicial se podrán capitalizar para los efectos de aumentar la cantidad permitida de gastos de cobranza.”

2) Agregáse en el artículo 39, a continuación del número “6°” la frase “y 6° bis”.

Artículo 4°.- Introdúcense las siguientes modificaciones en la Ley General de Bancos, cuyo texto fue fijado por el artículo único del decreto con fuerza de ley N° 3, de 1997, del Ministerio de Hacienda:

1) Intercálase, en el artículo 2°, el siguiente inciso tercero, nuevo, pasando el actual inciso tercero a ser cuarto: “Corresponderá también a la Superintendencia la fiscalización de las entidades señaladas en el artículo 31 de la Ley N° 18.010, en cuanto respecta al cumplimiento de las disposiciones de dicha ley.”.

2) Reemplázase, en el inciso cuarto nuevo del artículo 2°, la frase “tales actos” por la siguiente: “los actos señalados en este artículo”.

Disposiciones Transitorias

Artículo Primero Transitorio.- Las modificaciones que esta ley introduce en la Ley N° 18.010, en el D.L. N° 830 de 1974, en la Ley N° 19.496 y en el D.F.L. N° 3 de 1997, se aplicarán respecto de las nuevas operaciones o contratos que se celebren, o que sean objeto de modificaciones, o los nuevos giros que se hagan, a contar del primer lunes del tercer mes siguiente a la fecha de la publicación en el Diario Oficial de la presente ley.

Artículo Segundo Transitorio.- La fiscalización del cumplimiento de la Ley N° 18.010 respecto a las instituciones identificadas en el artículo 31 que no son bancos, se aplicará a contar del primer lunes del séptimo mes siguiente a la fecha de la publicación en el Diario Oficial de la presente ley.”.

- - - - -

Acordado en sesiones celebradas los días 28 de septiembre y 12 de octubre de 2011, con la asistencia de los Honorables Senadores señores Andrés Zaldívar Larraín (Presidente), José García Ruminot, Alberto Espina Otero, Víctor Pérez Varela y Eugenio Tuma Zedán.

Sala de la Comisión, a 17 de octubre de 2011.

PEDRO FADIC RUIZ
Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE ECONOMÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, EN PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL, SOBRE PROTECCIÓN A LOS DEUDORES DE CRÉDITOS EN DINERO.

BOLETÍN N° 7.932-03.

I. PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: Cambiar el factor establecido en la ley N° 18.010 para calcular la Tasa Máxima Convencional, específicamente para créditos de hasta 200 UF, no reajustables, y con un plazo igual o superior a 90 días. Asimismo se introducen cambios en lo relativo al interés moratorio y otros temas.

II. ACUERDOS: Aprobado en general por mayoría (2x1).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: Tres artículos permanentes y dos artículos transitorios.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: No tiene.

V. URGENCIA: Suma urgencia.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Mensaje del Presidente de la República.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: Primer trámite.

VIII. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: Inició su tramitación en el Senado el día 13 de septiembre de 2011, pasando a la Comisión de Economía.

IX. TRÁMITE REGLAMENTARIO: Primer informe.

X. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:

- La ley N° 18.010, sobre operaciones de crédito de dinero.
- La ley N° 19.496, sobre protección de los derechos de los consumidores.
- La Ley General de Bancos.
- El artículo 472 del Código Penal, que tipifica y sanciona el delito de usura.

Valparaíso, a 17 de octubre de 2011.

PEDRO FADIC RUIZ
Secretario de la Comisión