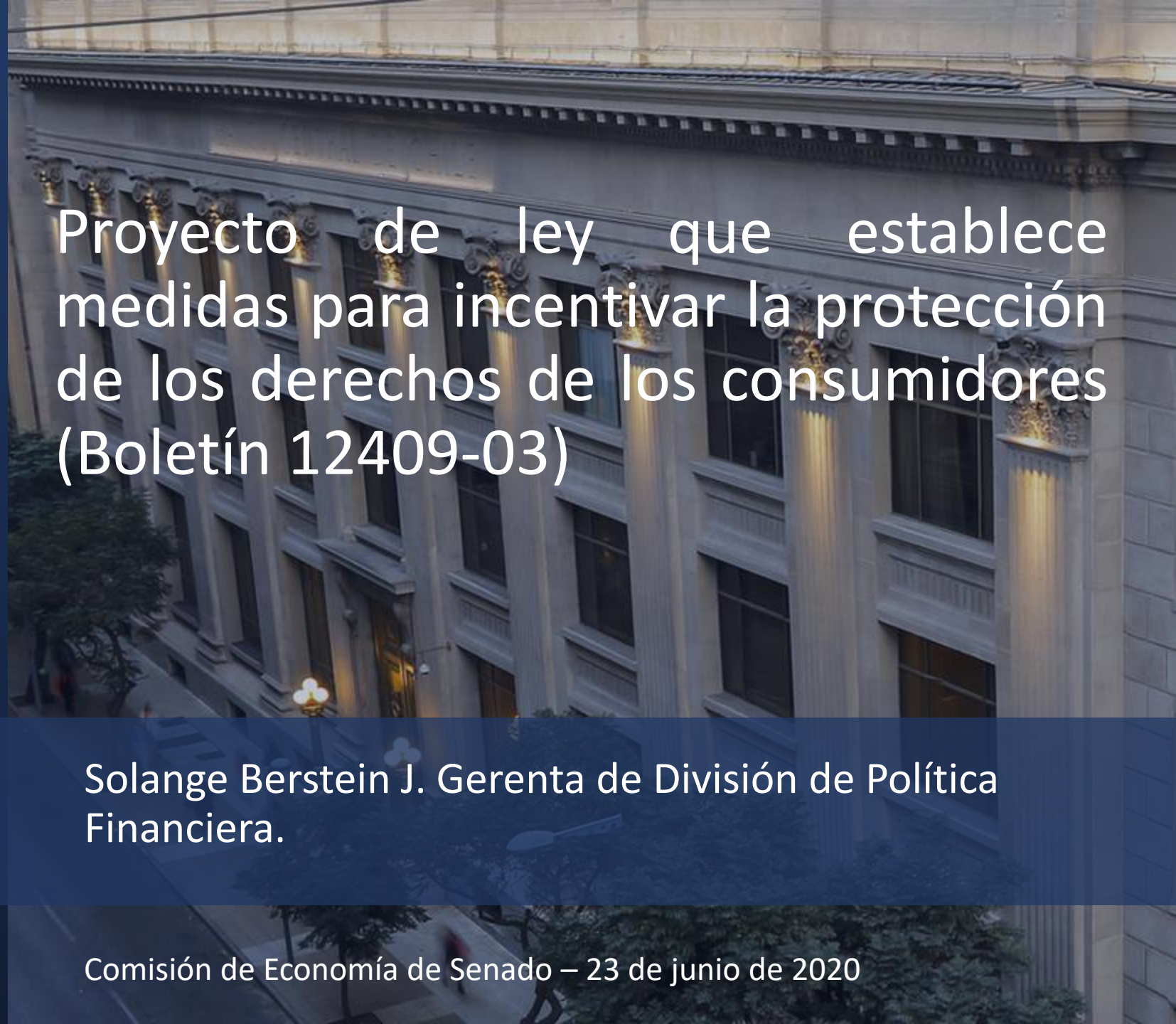


Proyecto de ley que establece medidas para incentivar la protección de los derechos de los consumidores (Boletín 12409-03)

Solange Berstein J. Gerenta de División de Política Financiera.

Comisión de Economía de Senado – 23 de junio de 2020

Antecedentes

- En **materia financiera** el Proyecto (PL), en su actual redacción, y a partir de las indicaciones, modifica la Ley 19.496 sobre Protección al Consumidor (LPC) incluyendo modificaciones relativas a:
  - Normas sobre contratos de adhesión de servicios financieros.
  - A la regulación de “Crédito al Consumidor”.
  - Reducción del porcentaje exigido para que el consumidor pague anticipadamente y sin consentimiento del acreedor, en los casos señalados en el art. 10 (se bajaría de 20% a 10%).

El BCCh comparte los objetivos que subyacen a esta iniciativa, relacionados con fortalecer estándares de inclusión y protección financiera

- Mejorar la comunicación entre cliente-proveedor:
  - Se incentiva a mejorar la claridad, transparencia y comunicación precisa y relevante sobre las condiciones del servicio y la evaluación al cliente.
- Trato justo y respetuoso a los usuarios:
  - Se exigen procedimientos y mecanismos que eviten cualquier discriminación.
- Limitar el sobre-endeudamiento:
  - Este no sólo trae perjuicio al deudor, sino también puede poner en riesgo al sistema financiero.
- Los denominados préstamos predatorios se identifican como una de las causas de la Crisis Financiera Global:
  - Así, en EEUU y otros países, se potenció la protección al consumidor de productos financieros.

El BCCh ha empujado diversas instancias a través del tiempo, relacionadas a las materias que trata este proyecto de Ley

- En diversos Informes de Estabilidad Financiera se ha tratado ampliamente el tema de la protección del consumidor financiero:
  - IEF 2018 1S: "La inclusión financiera versus la protección de los derechos de los consumidores".
  - IEF 2013 1S: "Regulación sobre protección del consumidor".
- El BCCh ha colaborado activamente en la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera que ha llevado a cabo el Ministerio de Hacienda.
- Gestión histórica del "Concurso Economía más Cerca" cuyo publico objetivo son los estudiantes de educación media.
- Se realiza periódicamente la Encuesta Financiera de Hogares, que entrega información útil para el análisis de la situación financiera de los hogares.

Contenidos

1. Asimetrías de información en el mercado del crédito
2. Riesgos financieros de los hogares
3. Rol de la educación financiera
4. Consideraciones jurídicas
5. Desafíos



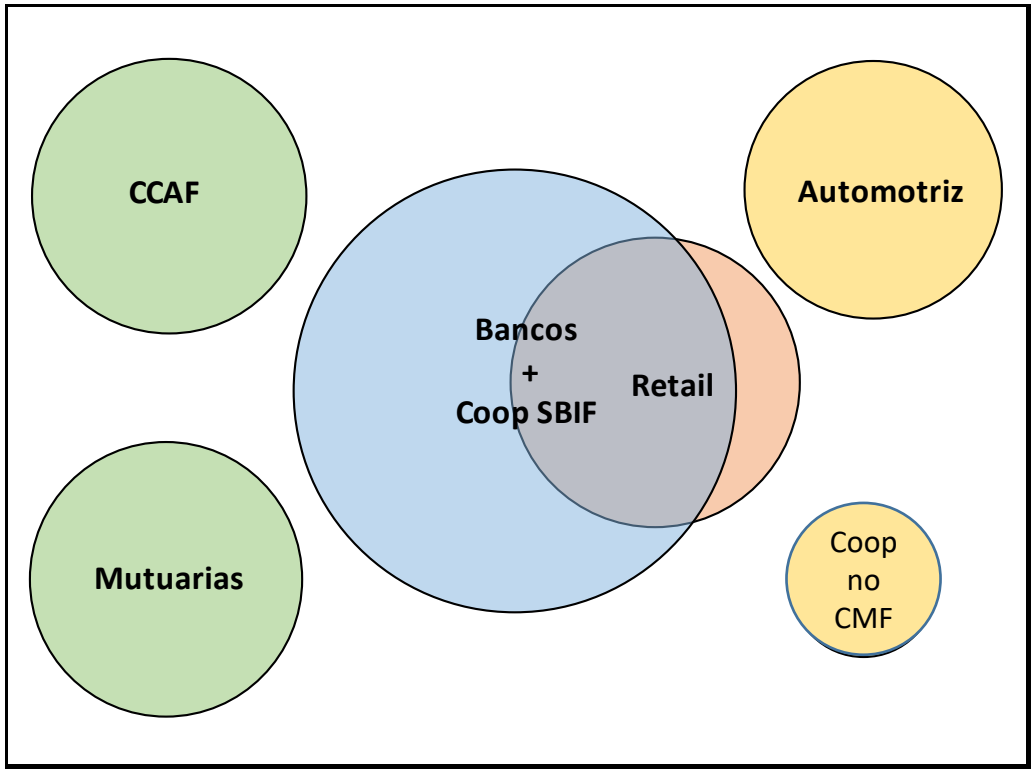
1 Asimetrías de información en el mercado del crédito

Es necesario aumentar el acceso a información para los oferentes de crédito

- El BCCh valora positivamente esta iniciativa en términos generales, dado que ella es coherente con los principios y recomendaciones internacionales relacionados con la protección del consumidor financiero, así como con legislación comparada.
- El análisis que hacen los acreedores sobre la solvencia de un potencial deudor es limitado. En particular, dado que no existe un registro de información consolidada de deuda en Chile, los oferentes sólo observan parte de las obligaciones de sus clientes.
- Existe amplio consenso internacional sobre el rol de los sistemas de información de deuda como piezas clave para el apropiado funcionamiento de los mercados de crédito.

La incorporación de Walmart y Cencosud al mundo bancario alivió en parte esta situación hacia fines del 2018. Sin embargo, persisten importantes vacíos informacionales.

Oferentes de crédito a hogares (*)

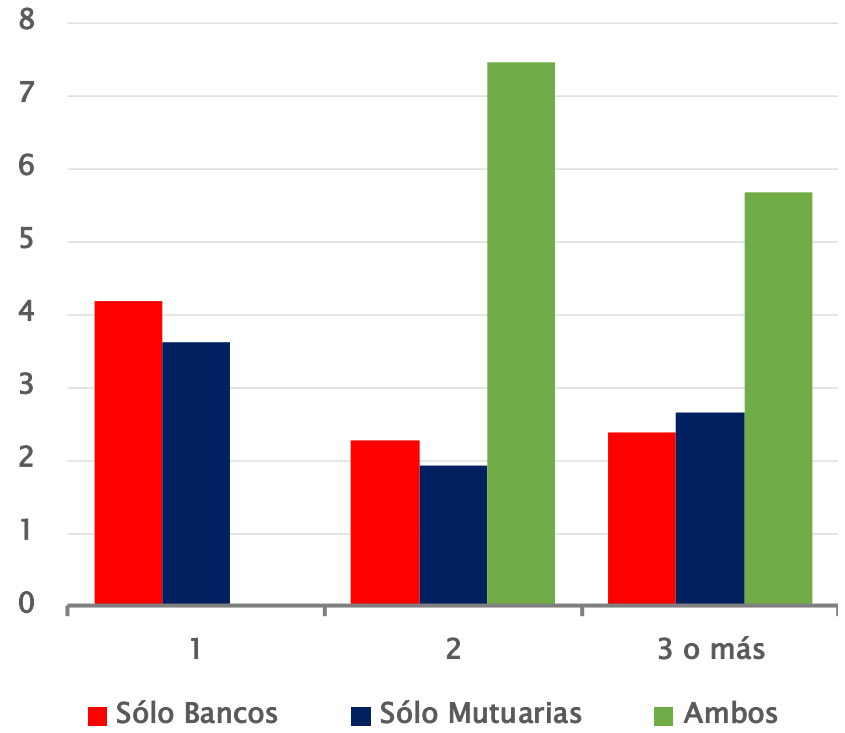


(*) La figura no es exhaustiva respecto de los oferentes existentes, sino ilustrativa. Los tamaños relativos no necesariamente reflejan participaciones de mercado.
Fuente: Banco Central de Chile.

La evidencia para Chile confirma que aquellos deudores con múltiples obligaciones han mostrado mayor ocurrencia de impago, tanto en el segmento hipotecario como en consumo.

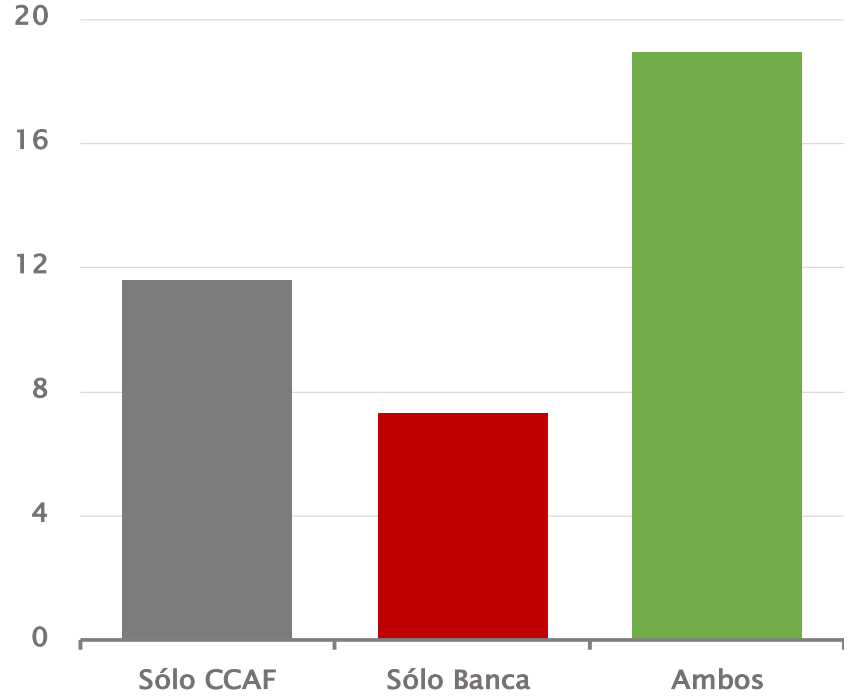
Tasa de impago hipotecario (*)

(porcentaje de deudores de cada grupo, sep-17)



Tasa de impago consumo (*)

(porcentaje de deudores de cada grupo, dic-18)



(*) Condicional a tener deudas en ambos oferentes. Tasa de incumplimiento entre 90 y 180 días. Grupo sólo bancos contiene 95,2% de los deudores, sólo mutuarias 4,4%, y ambos 0,3%.

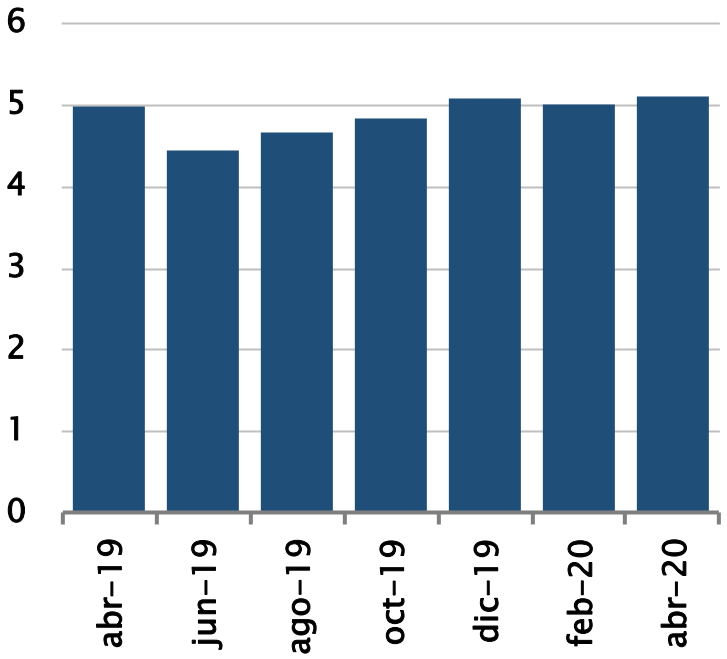
Fuente: Banco Central de Chile en base a información de la CMF y SUSESO.



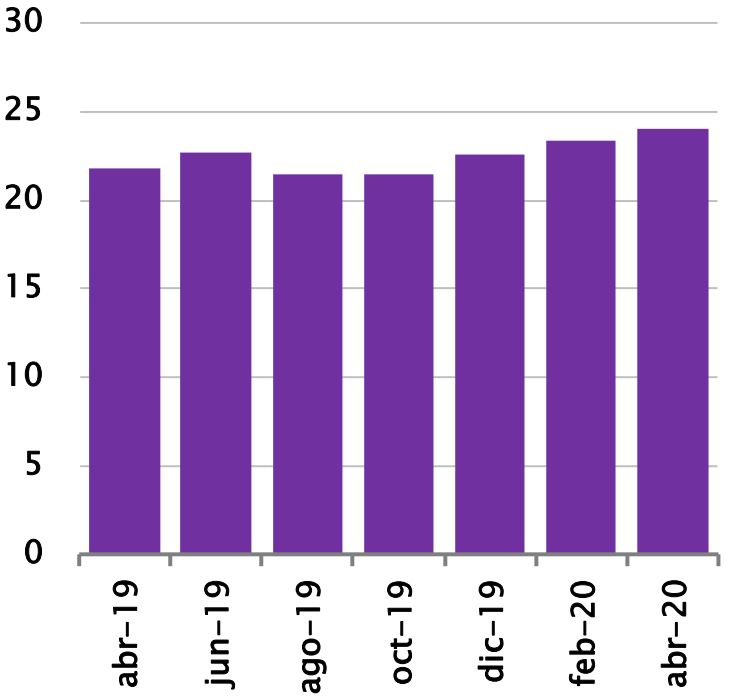
2 Riesgos financieros de los hogares

En el último año los hogares han mantenido estable su nivel de endeudamiento y desde octubre han mostrado un leve aumento en carga financiera como fracción de su ingreso.

Endeudamiento bancario
(veces el ingreso mensual, abril-20)



Carga financiera bancaria
(porcentaje del ingreso mensual, abril-20)

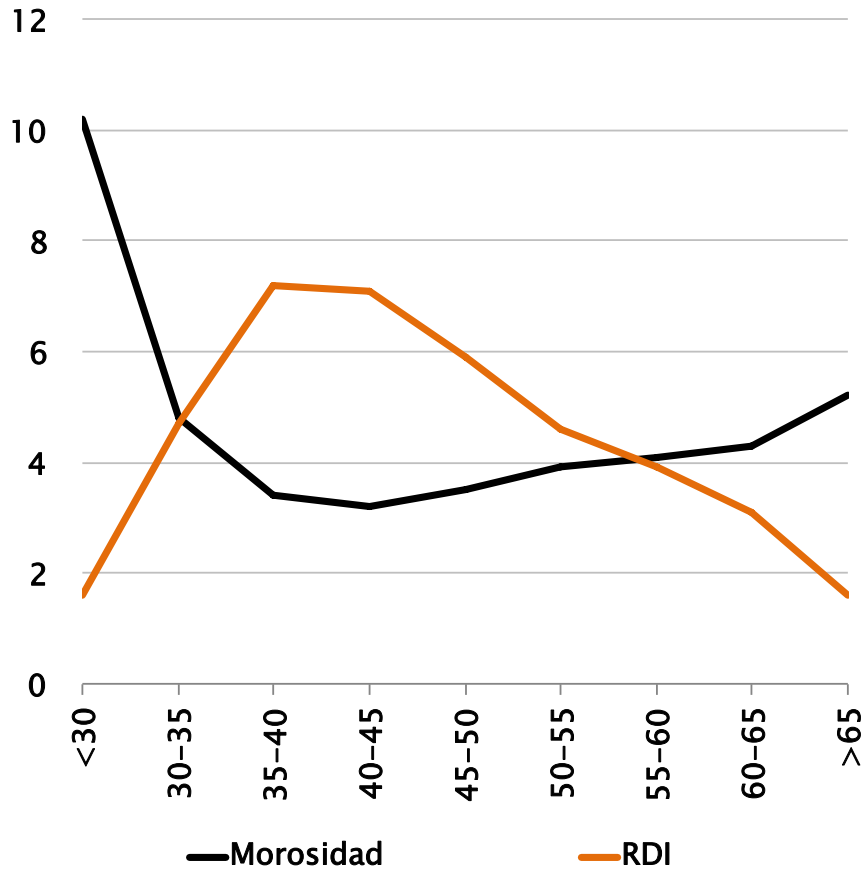


Fuente: Banco Central de Chile en base a información de la CMF y SUSESO.

Sin embargo, por edades se registra un máximo endeudamiento entre 35 y 45 años, concordante con el ciclo de vida e ingreso de los individuos. En morosidad, los grupos más vulnerables son los menores de 30 y mayores de 65 años.

Morosidad y endeudamiento por grupo etario (*)

(porcentaje de deuda; veces el ingreso mensual, junio 2019)

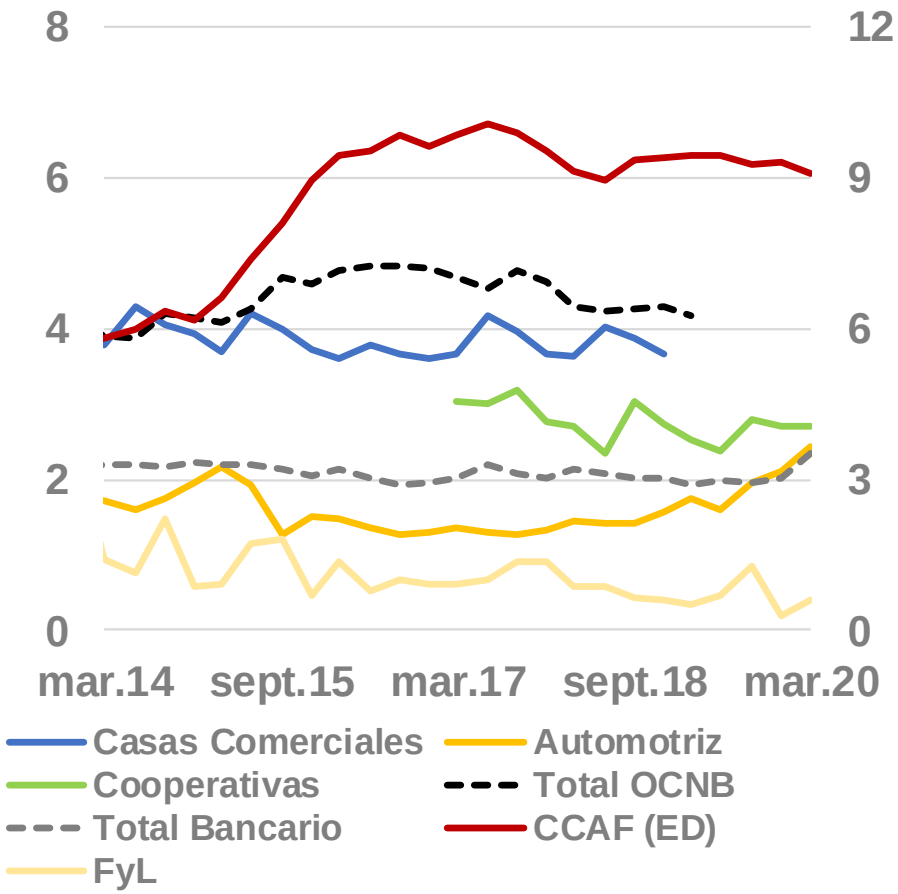


Fuente: Informe de Endeudamiento (CMF, 2019).

Entre oferentes no bancarios, destaca que su nivel de morosidad ha sido sistemáticamente mayor al registrado en el sistema bancario.

Morosidad por oferente de crédito (*)

(variación real anual, porcentaje)



(*) Incluye sólo a aquellas entidades monitoreadas en el Informe de Estabilidad Financiera, excluyendo SAG bancarias. Información incompleta para Casas Comerciales a partir de 2019 por cambio de criterio de reporte,
Fuente: Elaboración propia en base a información de la CMF y SUSESO.

En términos agregados importan tanto el nivel de riesgo de los hogares así como su nivel de deuda (exposición).

Una métrica que considera ambos es la **Deuda en Riesgo**

Deuda en riesgo



Riesgo Alto
Deuda Baja

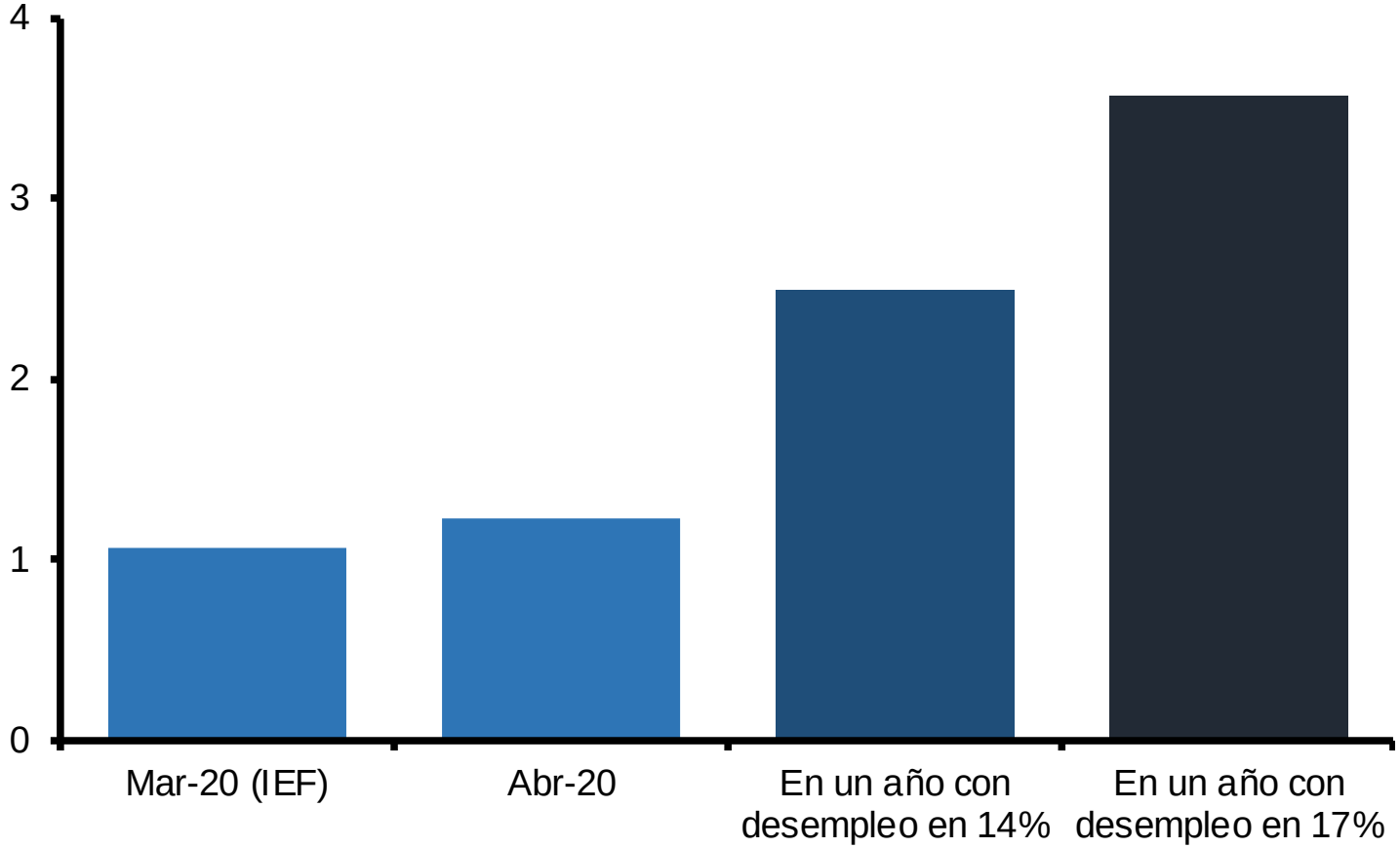


Riesgo Bajo
Deuda Alta

La nueva información de impago junto con el mayor desempleo, elevaron la deuda en riesgo de los hogares respecto del último IEF.

Deuda bancaria en riesgo de los hogares (*)

(porcentaje del PIB 2019)



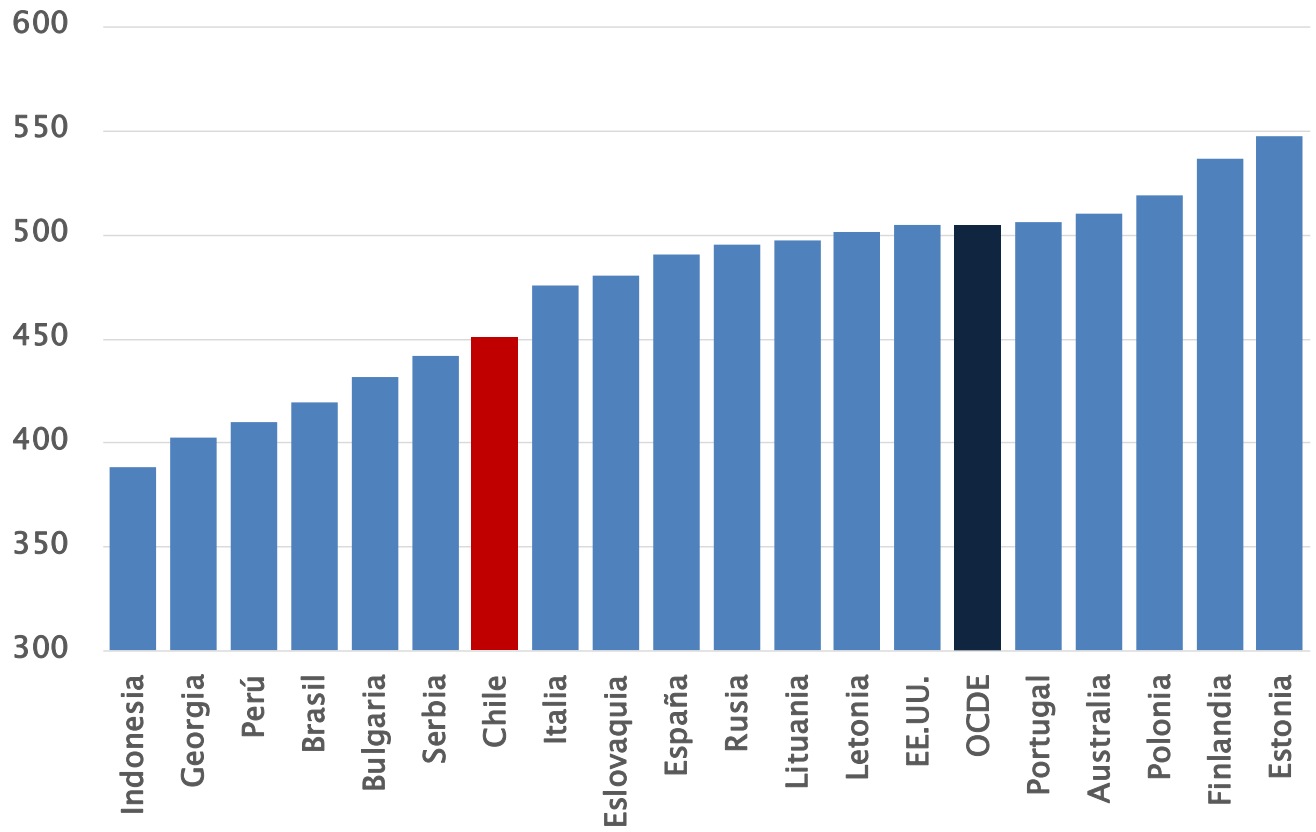
(*) Deuda bancaria de los hogares (consumo e hipotecaria) equivale a 37% del PIB y 40% de las colocaciones bancarias totales al cierre del 2019.

Fuente: Banco Central de Chile en base a información de SUSESO y CMF.

3 Educación financiera

En términos de educación financiera entre escolares, Chile se ubica bajo el promedio en un grupo de países amplio que incluye a los miembros OCDE.

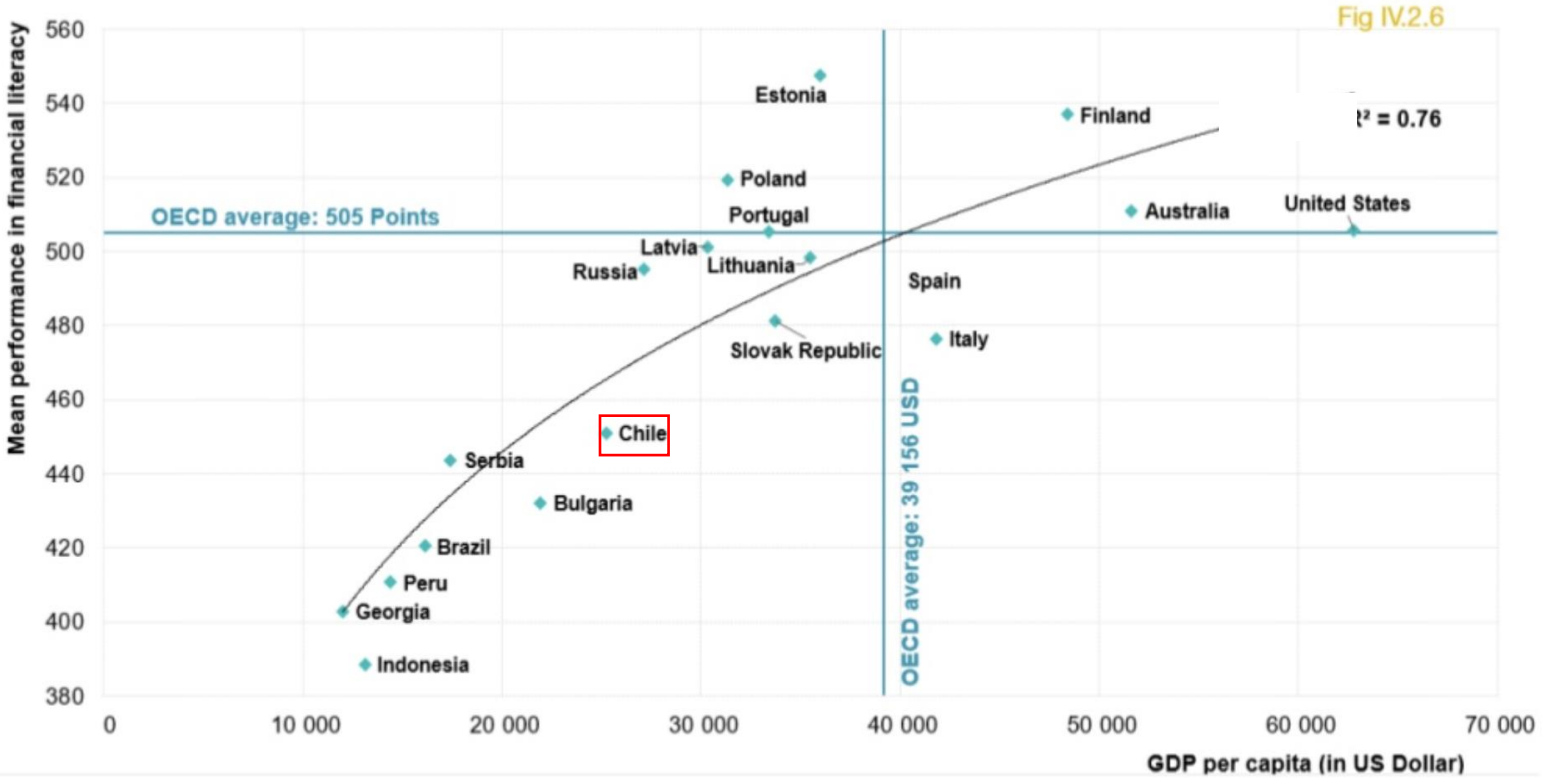
Educación financiera entre estudiantes de 15 años
(puntaje entre 200 y 650)



Fuente: OCDE (2018) a partir de bloque de educación financiera en prueba PISA 2018.

Una gran parte de la variación entre países se relaciona con sus posiciones relativas en términos de PIB per cápita.

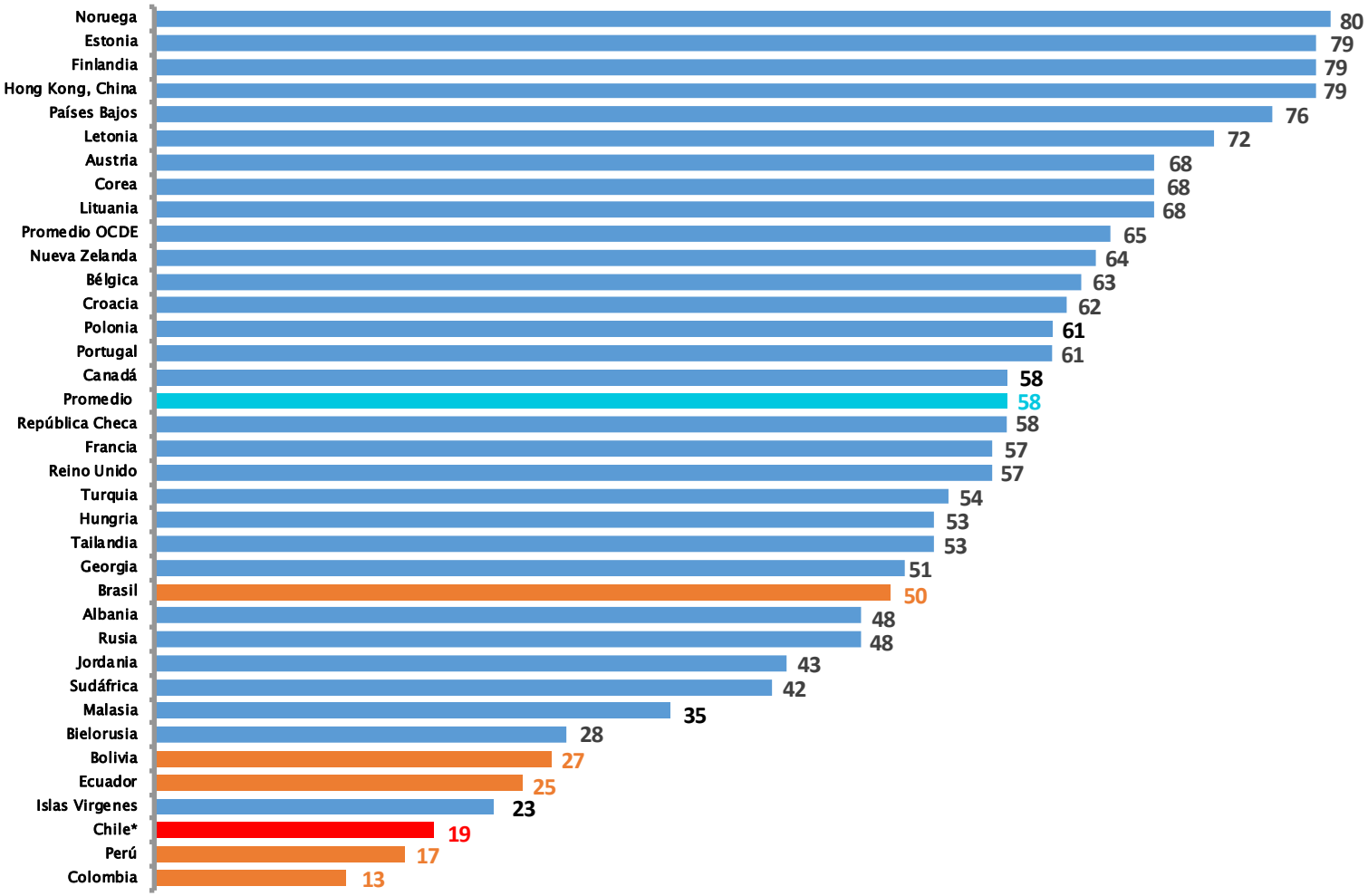
PIB per cápita y educación financiera
(dólares EE.UU.; puntaje)



Fuente: OCDE (2018) a partir de bloque de educación financiera en prueba PISA 2018.

En Encuesta de Capacidades Financieras en Adultos, solo un 19% dice entender el concepto Tasa de Interés. Muy por debajo de promedio de países OECD.

Entendimiento de la tasa de interés
(porcentaje de la población adulta)



Fuente: Encuesta de Capacidades Financieras (SBIF, 2016).

4 Consideraciones jurídicas

Sin perjuicio de lo anterior, se estima conveniente hacer presentes los siguientes comentarios colaborativos sobre préstamo seguro

1. Resulta adecuado restringir la evaluación de solvencia solamente a las operaciones de crédito de dinero, ampliarla a toda clase de productos o servicios financieros se aleja de los riesgos que se busca mitigar.
2. Respecto de la información para el “análisis de solvencia”, sería recomendable precisar las fuentes a utilizar y avanzar hacia un acceso equitativo, atendido que no existe un sistema consolidado de deudas.
3. Debiese contemplarse el deber del cliente de entregar información veraz y actualizada para este análisis. A modo de ejemplo, el art. 160 LGB establece como delito el entregar información falsa, respecto del otorgamiento de créditos por instituciones de crédito.

Sin perjuicio de lo anterior, se estima conveniente hacer presentes los siguientes comentarios colaborativos sobre préstamo seguro [cont.]

4. Respecto a las sanciones al proveedor, podría disminuirse su severidad para los casos de infracción del deber de información y asistencia, que presentaría una menor gravedad que la omisión del análisis de solvencia.
5. En cuanto al reglamento que refiere el artículo 17 N, se sugiere evaluar que deba dictarse en los términos del artículo 62 de la LPC, para resguardar que tratándose de materias regidas por leyes especiales, además de la firma del Ministerio de Economía, contenga la del Ministro del sector regulado (en este caso Hacienda).
6. Esto además sería coherente con el principio de coordinación regulatoria entre los órganos de la Administración del Estado.

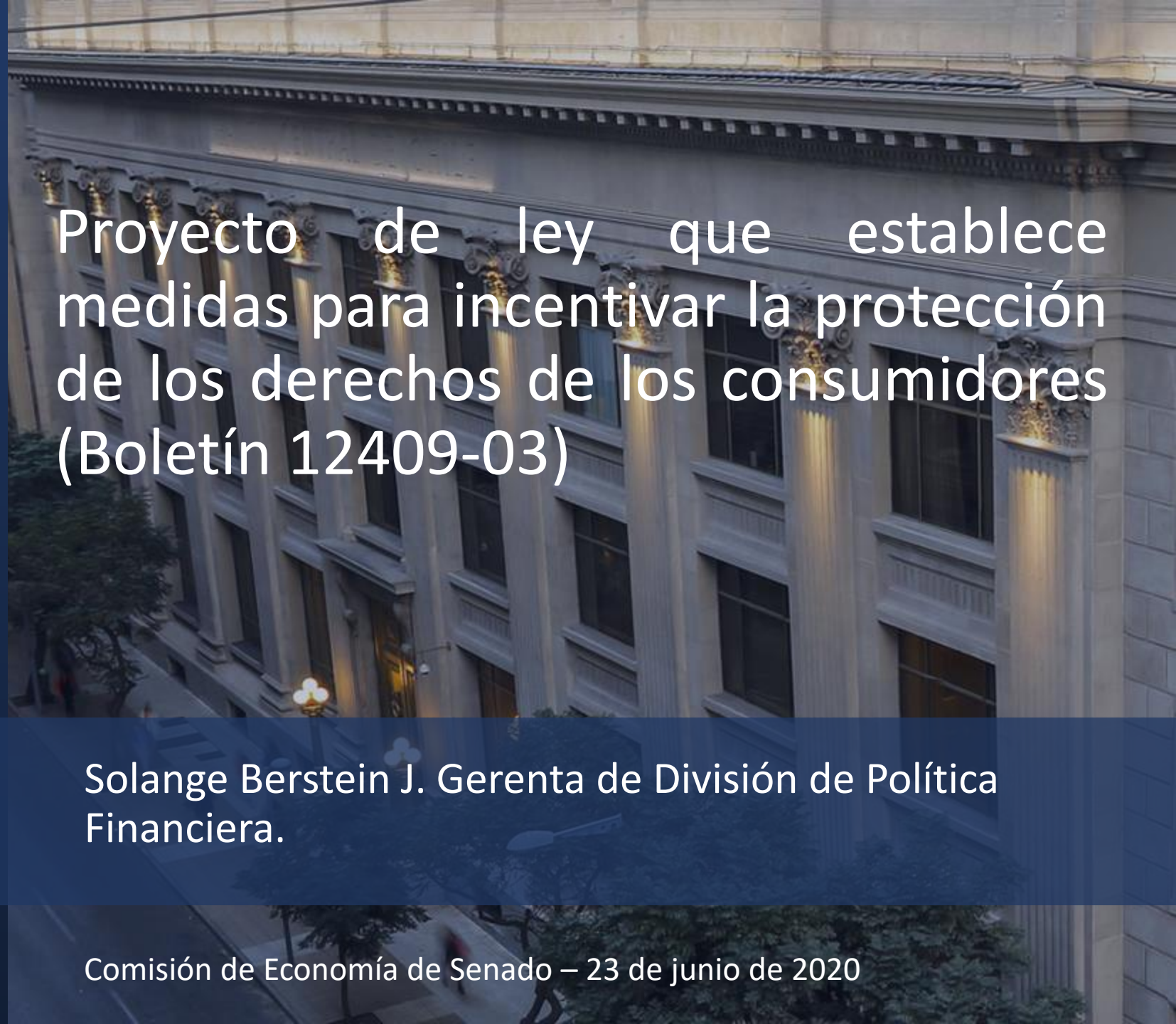
Comentarios en relación con la aplicación de esta nueva normativa a proveedores que sean empresas bancarias u otras entidades financieras sujetas a legislación especial

*Ejemplos en Anexo

1. Atendido el carácter general de la LPC, y la existencia de legislación y reglamentación especial referida al otorgamiento de créditos por entidades financieras – la cual primaría por efecto del art. 2 bis de la LPC -, la obligación de evaluar la solvencia de posibles deudores de estas, debiera respetar el marco legal y reglamentario especial al cual deben sujetarse, evitando superposiciones normativas o que se interprete que la nueva legislación dejaría sin efecto o alteraría el marco jurídico especial, considerando además las potestades regulatorias que confiere el art. 17 N.
2. Al efecto, si se considera la experiencia comparada aplicable, en otros marcos legislativos referidos al endeudamiento responsable, se considera expresamente que el análisis de solvencia debe tener presente "***las normas específicas sobre gestión de riesgos y control interno que les son aplicables según su legislación específica***" (art. 14 Ley 16/2011, sobre créditos de consumo, de España). **Esto debiera equipararse en el art. 17 N, asegurando expresamente la vigencia y primacía del marco jurídico especial aplicable**.
3. En este sentido, debiera precaverse no afectar con la indicación las exigencias de información y/o determinación de solvencia, que se contemple de conformidad con la referida legislación especial, ya sea en términos generales respecto de la gestión de riesgos – p.ej. facultades CMF conferidas por LGB - o, en particular, respecto de ciertas operaciones de crédito de dinero específicas.

Desafíos pendientes

- Iniciativas como ésta y otras en estas materias deben tener a la vista el contribuir tanto a la **salud financiera de los hogares**, como del **sistema** como un todo, para que este pueda cumplir con su rol.
- Se considera importante el avanzar en un **Registro consolidado de deuda**, ya que la falta de acceso a información veraz y actualizada sobre la solvencia del cliente, podría llevar a análisis equívocos o sesgados, afectando a las personas, así como a la estabilidad financiera o la sostenibilidad del mercado de crédito.
- Los esfuerzos de **educación financiera** también resultan relevantes, ya que no basta con una adecuada evaluación de solvencia e informar al cliente, si éste no tiene las herramientas para procesar dicha información para su propia toma de decisiones.
- Entendiendo que la adecuada evaluación de solvencia del acreedor, no exime al deudor de la responsabilidad de pago de la deuda.



Proyecto de ley que establece medidas para incentivar la protección de los derechos de los consumidores (Boletín 12409-03)

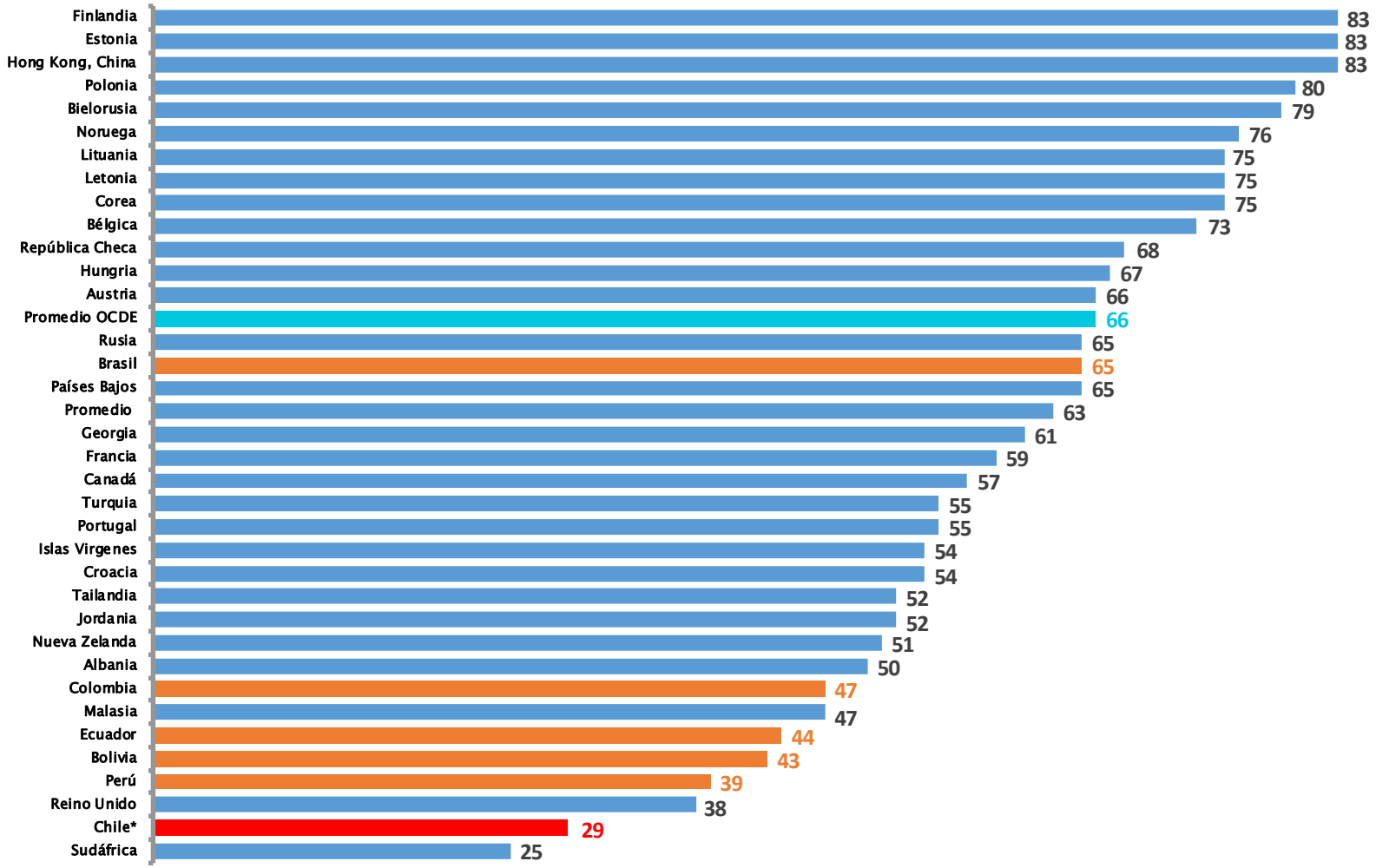
Solange Berstein J. Gerenta de División de Política Financiera.

Comisión de Economía de Senado – 23 de junio de 2020

Solo 29% de la población adulta dice entender el concepto Inflación, en contraste con el 66% de la OECD.

Entendimiento de la inflación

(porcentaje de la población adulta)

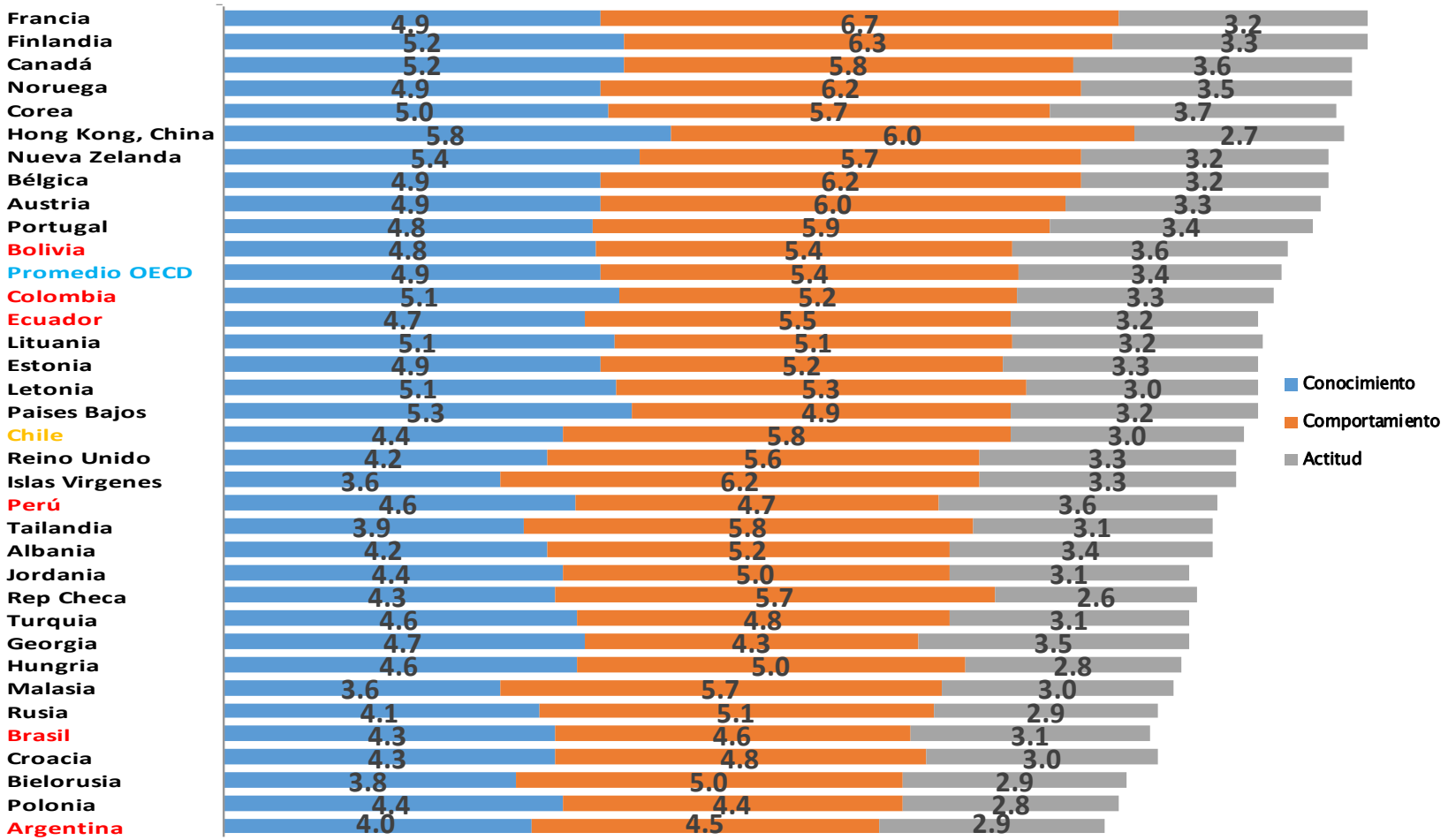


Fuente: Encuesta de Capacidades Financieras (SBIF, 2016).

Índice de Educación Financiera en Chile se sitúa por debajo la OECD y de algunos países de América Latina.

Educación financiera de la población adulta (mayores de 18)

(puntaje entre 0 a 21: índice Atkinson y Messy – OCDE 2012)

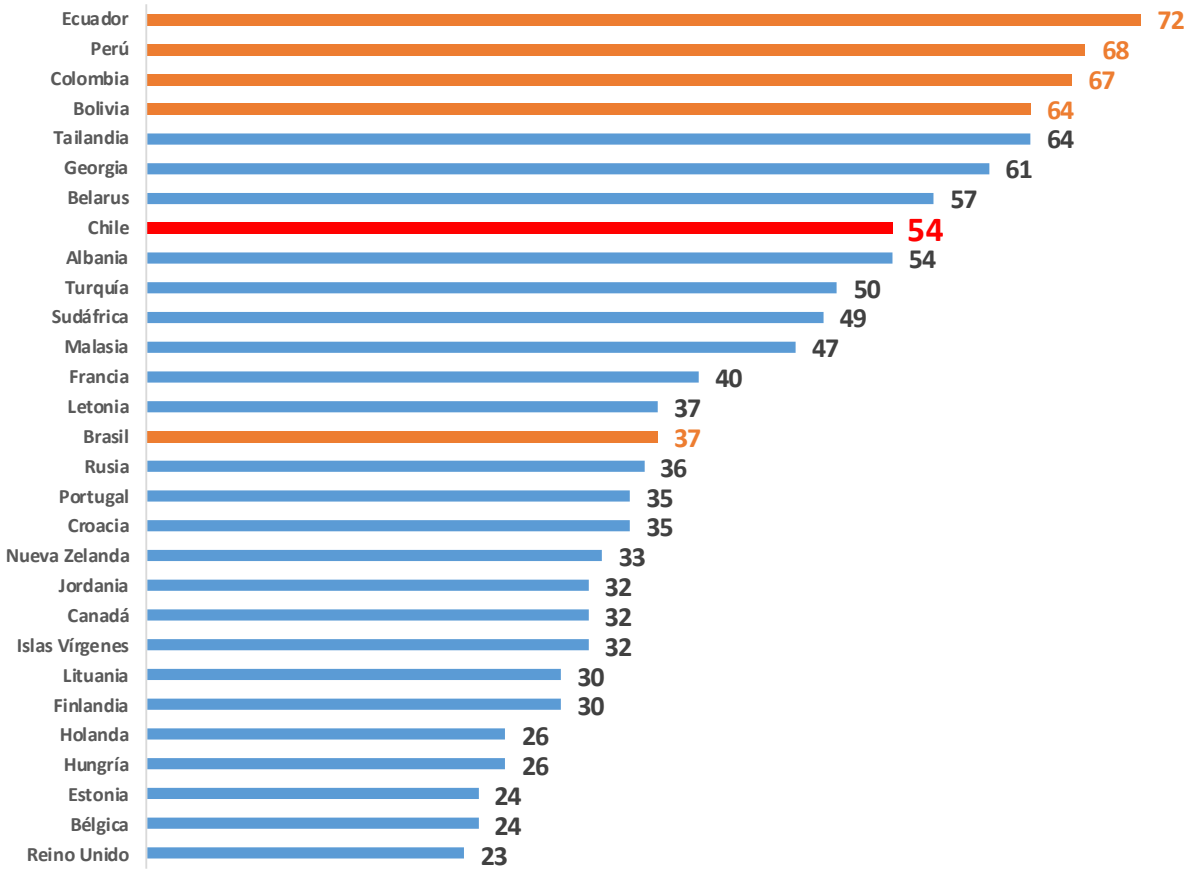


Fuente: Encuesta de Capacidades Financieras (SBIF, 2016). Educación Financiera = Conocimiento (de inflación, tasas de interés) + Comportamiento (manejo de presupuesto, información de productos financieros) + Actitud (preferencia por ahorrar). Puntaje de Chile ajustado a la baja para comparabilidad.

Chile tiene una fracción alta de la población con dificultades en cubrir sus gastos.

A veces los ingresos no alcanzan para cubrir sus gastos. En los últimos 12 meses, ¿esto le ha pasado a usted?

(porcentaje de la población)



Fuente: Encuesta de Capacidades Financieras (SBIF, 2016). Educación Financiera = Conocimiento + Comportamiento + Actitud.

Ejemplos para ilustrar comentario sobre normas especiales que se debería explicitar que prevalecen

1. Por ejemplo, en el caso del BCCh, de conformidad con el art. 69 N° 2 y 5, y el Título XIII, de la LGB, se ha reglado la información que debe proporcionarse previo a las operaciones de crédito de dinero con mutuos hipotecarios otorgados con letras de crédito o bonos sin garantía especial, así como aspectos relativos a la solvencia o capacidad de pago del deudor, relevantes a efectos de preservar la estabilidad financiera (Capítulos II.A.1, y II.A.2 del Compendio de Normas Financieras).
2. La normativa especial dictada por el BCCh sobre otorgamiento de estos mutuos hipotecarios, requiere a los acreedores el cumplimiento de determinados estándares de solvencia o capacidad de pago, como en el caso de los límites o relaciones máximas admisibles respecto del valor de tasación de la garantía hipotecaria y respecto a su ingreso.
3. Además, para la emisión de Tarjetas de Crédito, la normativa dictada por el BCCh, exige al directorio de los Emisores adoptar políticas de gestión y control del riesgo de crédito, así como procedimientos de implementación y cumplimiento de ellas (N°10, Cap. III.J.1, Título I; art. 35 N°7 LOC).
4. Por consiguiente, si bien el artículo 17 N de la LPC, se aplicaría en relación con los deberes de obligación precontractuales a nivel proveedor de SF – consumidor, debiera resguardarse que su aplicación no altere la vigencia y alcance de las normativas especiales descritas, las cuales atienden a los riesgos inherentes de las operaciones específicas.