



# Boletín 16.408-05: Proyecto de Ley para reducir y prevenir el sobreendeudamiento

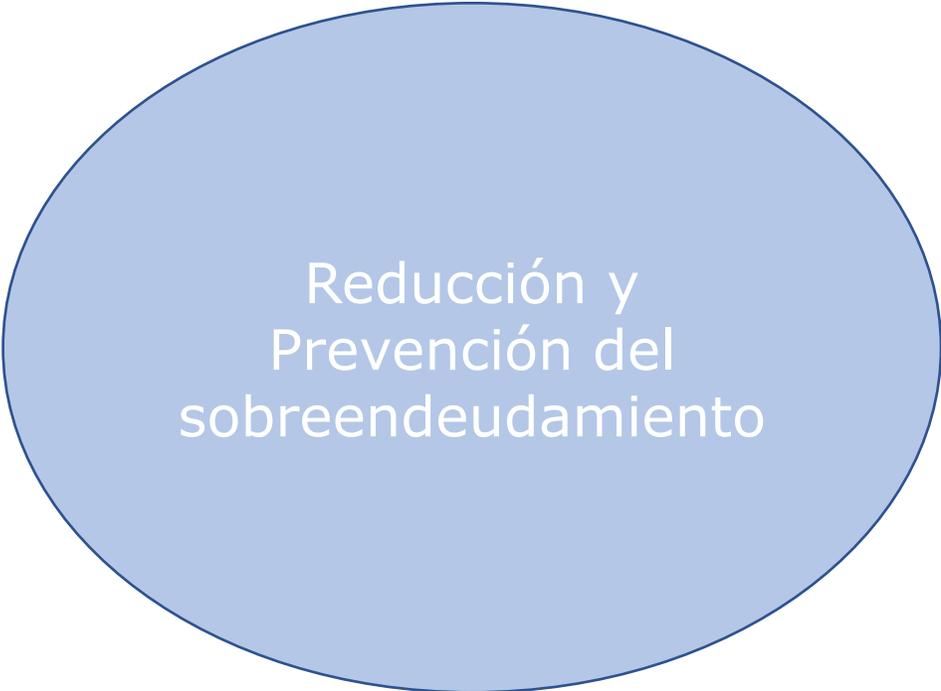
Solange Berstein

Presidenta de la Comisión para el Mercado Financiero

Enero 2024

# Temas a tratar

---

A light blue oval containing text.

Reducción y  
Prevención del  
sobreendeudamiento

A dark purple oval containing text.

Perfeccionamiento de  
la ley 21.234 (fraude)

# Temas a tratar

---

Reducción y  
Prevención del  
Sobreendeudamiento

Contexto

Comentarios

Conclusión

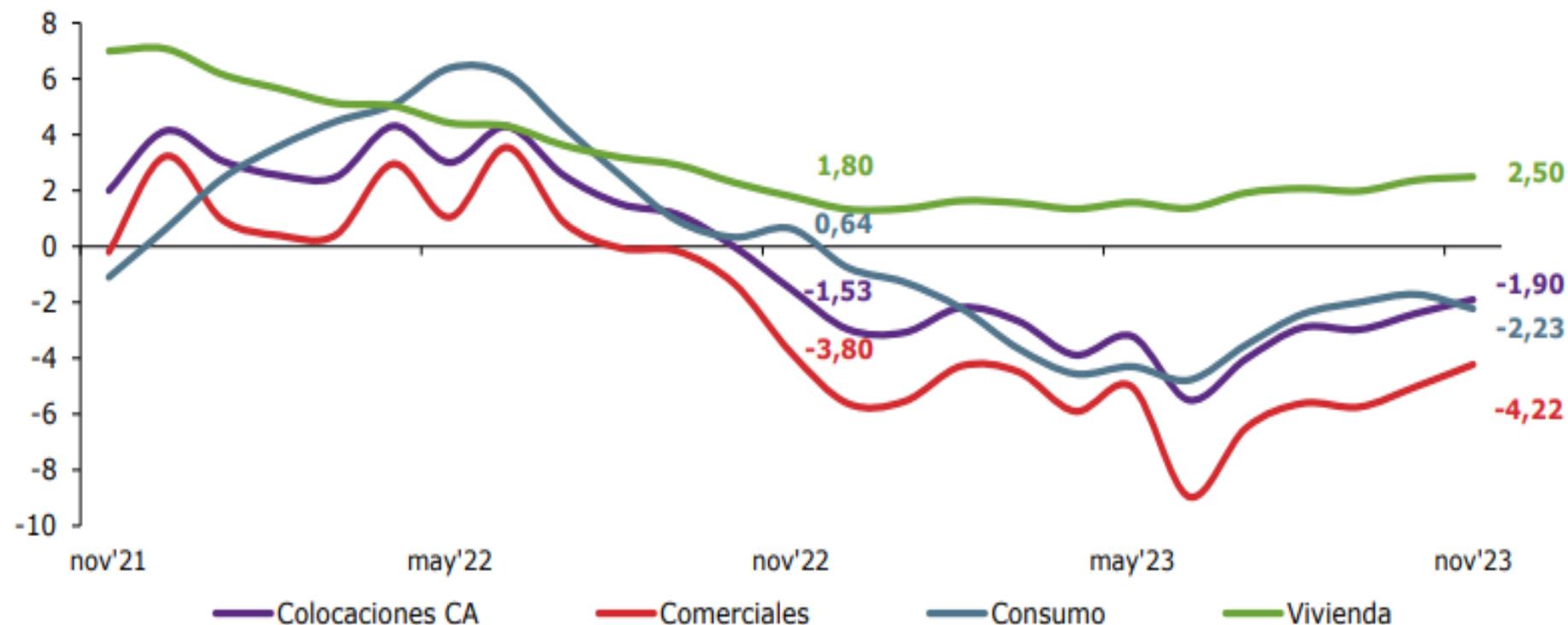
# Cómo se relaciona el proyecto con el Mandato Institucional de la CMF



- El proyecto de ley en discusión se relaciona estrechamente con los tres mandatos institucionales de la CMF: estabilidad, conducta y desarrollo del mercado financiero.
- En el ámbito de estabilidad del sistema, los proyectos de FOGAES consumo y pago mínimo favorece el endeudamiento sostenible de personas y empresas. Por su parte, el fraude puede afectar la solvencia de algunas instituciones.
- En el ámbito de conducta de mercado, el perfeccionamiento de la Ley de Fraudes es necesario para promover la fe pública en el sistema financiero. En cuanto al pago mínimo, favorece mayor transparencia hacia las personas.
- En el ámbito de desarrollo de mercado, el perfeccionamiento del FOGAES tiene como propósito facilitar el acceso a la vivienda y servir de impulso para el financiamiento de proyectos de obras públicas.

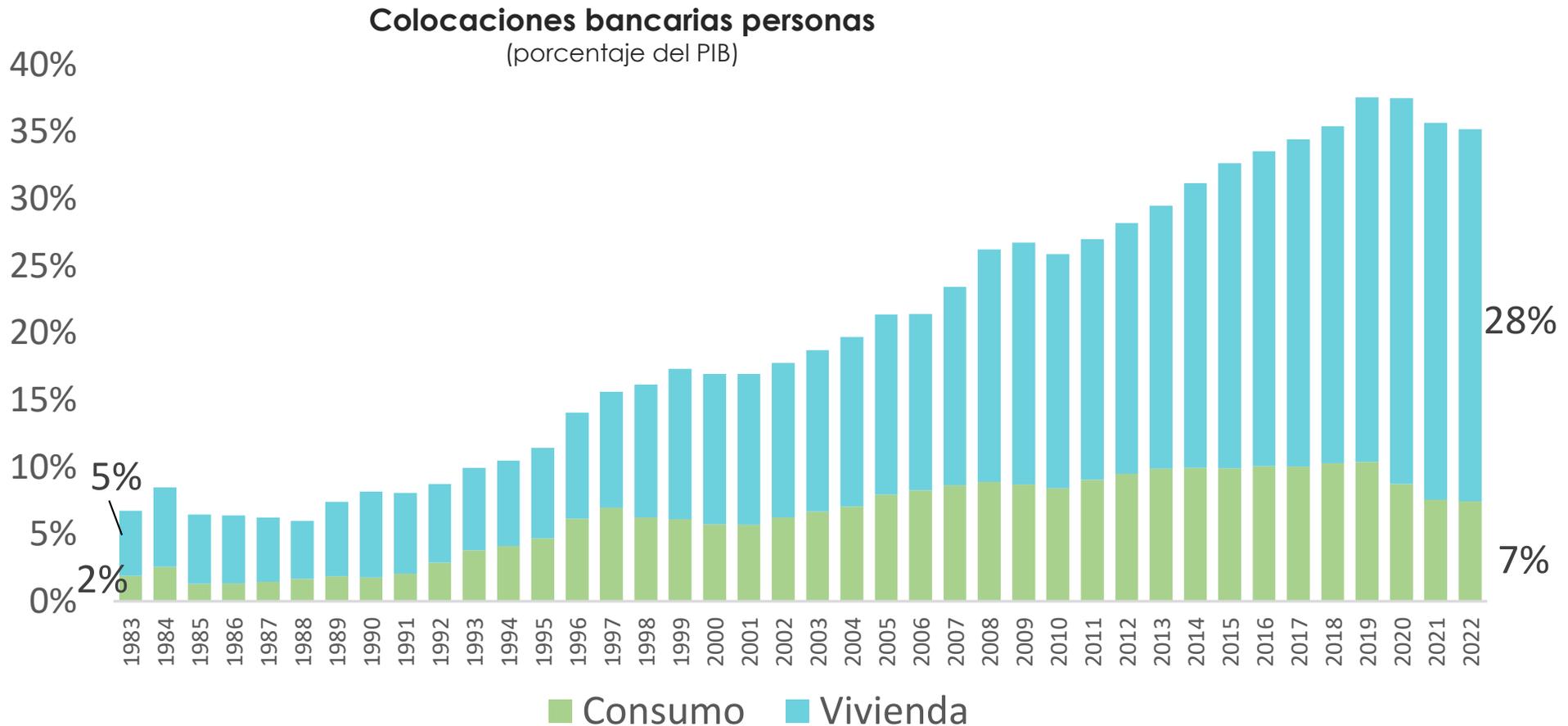
# Evolución colocaciones sistema bancario

**Gráfico N°1:** Colocaciones a costo amortizado del Sistema Bancario, por tipo de cartera, variación real 12 Meses a nov'23, (%).



En términos generales, se ha visto una menor actividad crediticia, especialmente en la cartera comercial.

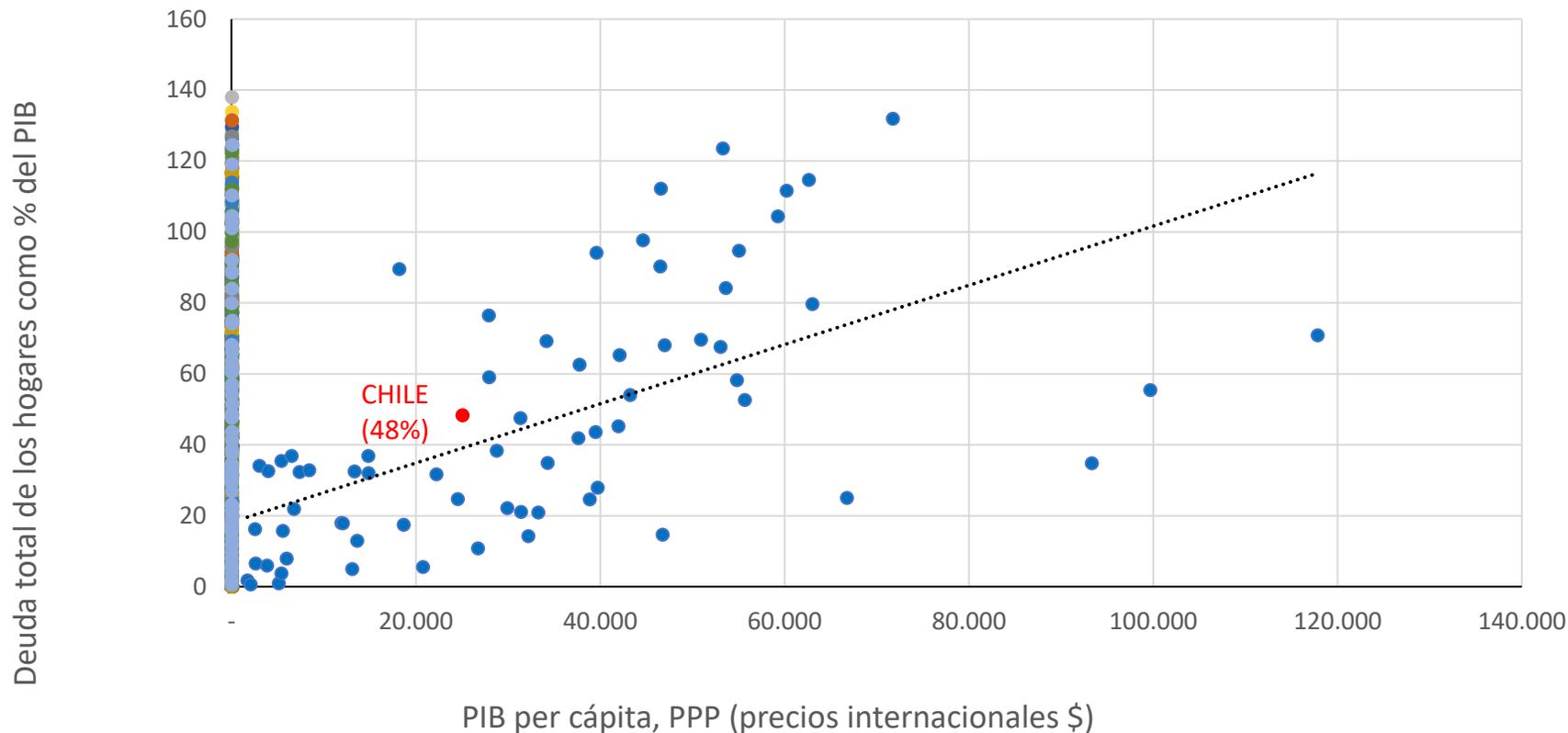
# Importante aumento en la deuda de hogares hasta el 2020 y baja los años 2021 y 2022



Fuente: CMF en base a datos del BCCh.

# A nivel agregado el endeudamiento de hogares se encuentra en línea con ingreso per cápita...

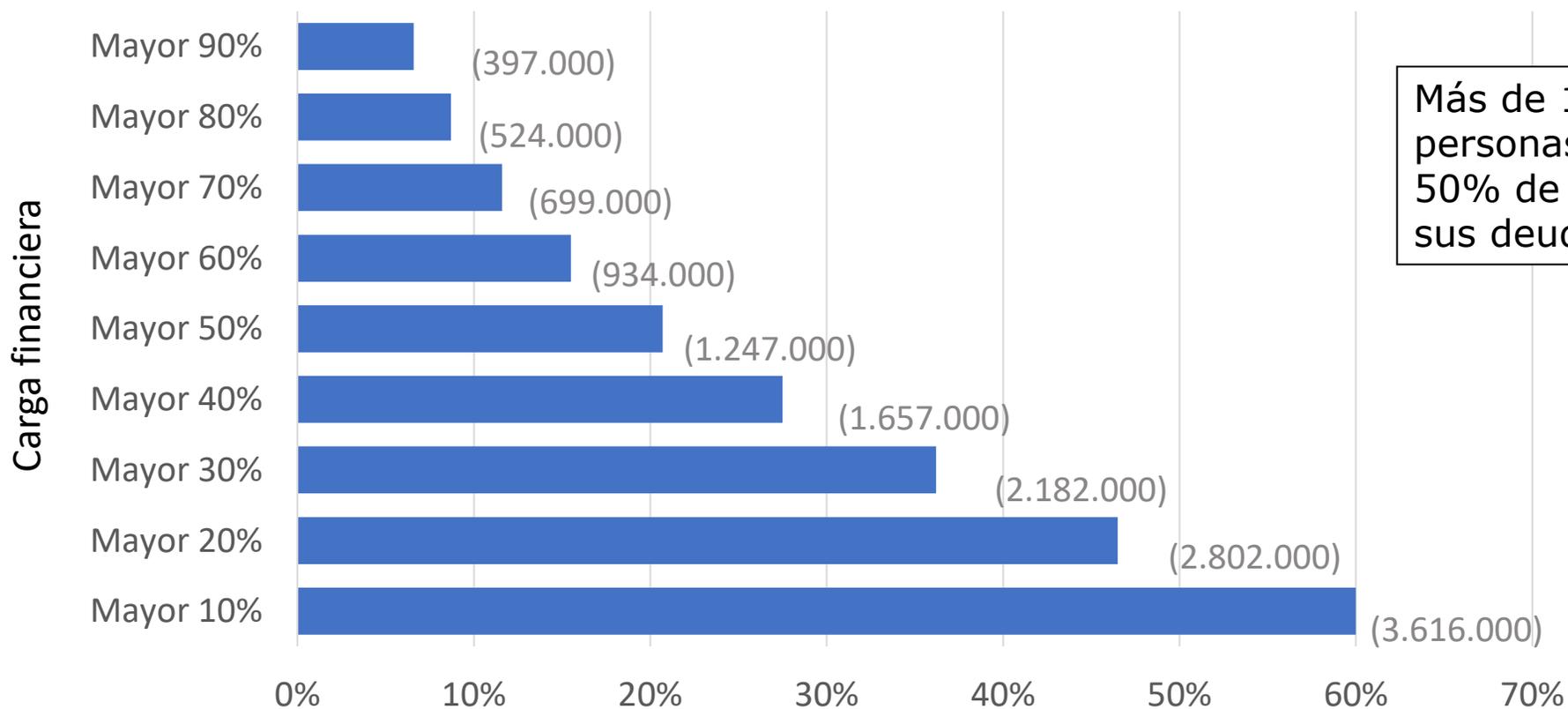
**Nivel de endeudamiento y PIB per cápita**  
(deuda como porcentaje del PIB y PIB per cápita a PPP)



En este gráfico, cada punto representa la situación de un país en cuanto a PIB per cápita y porcentaje de endeudamiento.

# ...datos desagregados muestran altas cargas financieras para los deudores

Distribución de la carga financiera  
(porcentaje de deudores con carga financiera mayor al umbral)



Más de 1,2 millones  
personas gastan sobre el  
50% de sus ingresos en pagar  
sus deudas.

# Temas a tratar

---

Reducción y  
Prevención del  
Sobreendeudamiento

Contexto

Comentarios

Conclusión

# FOGAES

---

- **Perfeccionamientos al FOGAES:** Se valoran positivamente los ajustes que permitan subsanar fricciones que se han generado respecto de los programas de vivienda y construcción. En particular:
  - El programa FOGAES construcción aumenta el foco en el sector construcción y aumenta el porcentaje garantizado en un contexto de contracción de la industria.
  - El programa FOGAES vivienda se extiende desde abril hasta diciembre 2024, flexibiliza condiciones para la participación de mutuarías y perfecciona la adquisición de viviendas nuevas considerando mayor flexibilidad para el cálculo del valor de la vivienda.
- **Creación del FOGAES endeudamiento:** Se valora positivamente el FOGAES de apoyo al endeudamiento, cuyo propósito es el refinanciamiento de deudas, permitiendo bajar la carga financiera de los deudores.
- En términos generales, el FOGAPE/FOGAES es un mecanismo conocido por la industria, y la CMF tiene el mandato de su supervisión.
- La CMF ha participado en el desarrollo de los programas, aportando antecedentes.

# Pago mínimo de tarjeta de crédito

---

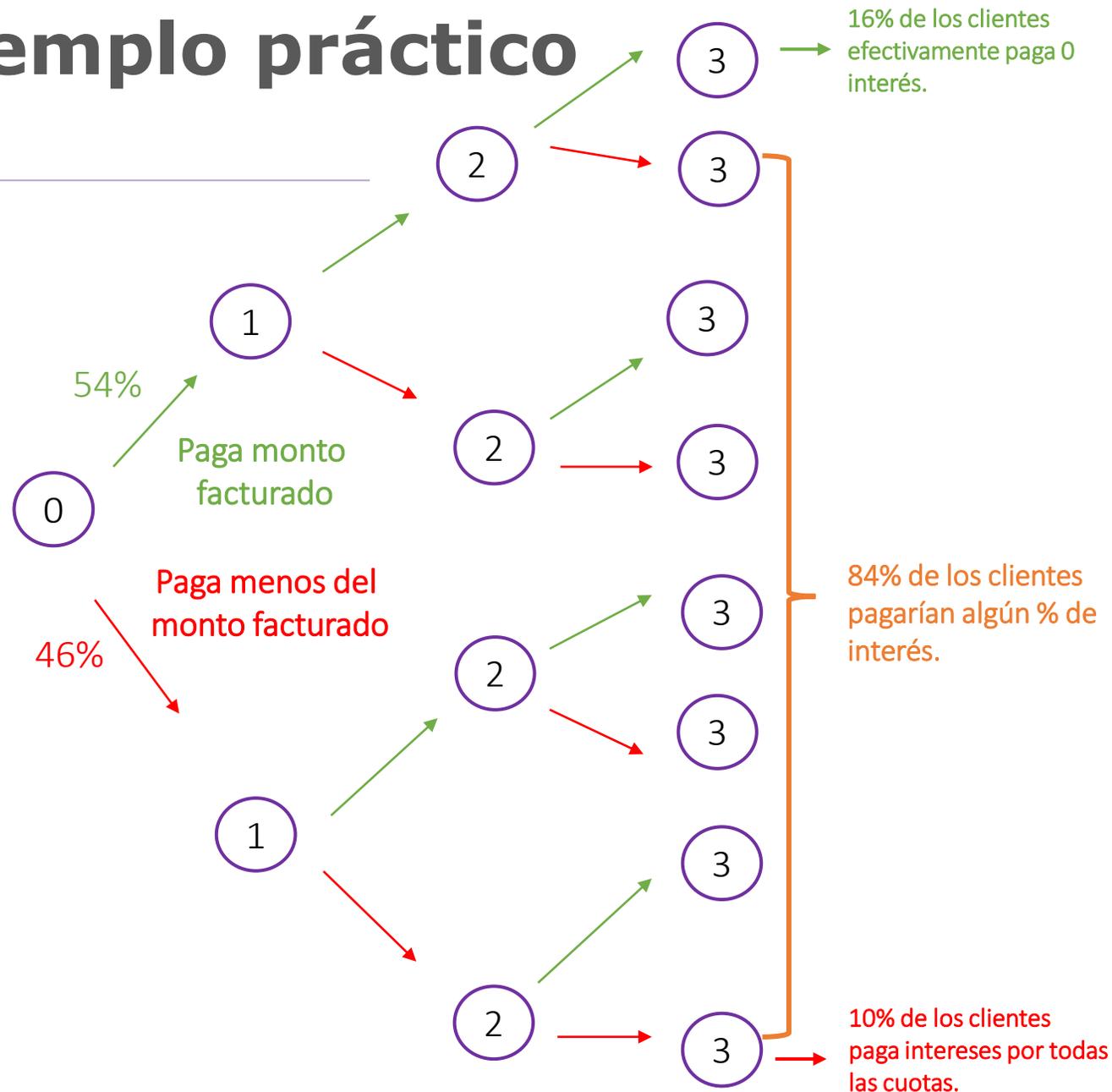
- Si bien inicialmente el pago mínimo (PM) ayuda al deudor a disminuir su carga financiera en un momento del tiempo, su uso prolongado lo expondría a la acumulación de una mayor deuda.
- El aumento del nivel de deuda, genera una mayor probabilidad de morosidad, por lo que se deben buscar medidas para fomentar el pago del total del monto facturado (Sakaguchi et al, 2022).
- Si un deudor paga el mínimo en reiteradas ocasiones, al ser un porcentaje del total del monto adeudado, es posible que al deudor le demande mucho tiempo terminar de pagar sus obligaciones y termine pagando un monto muy superior a la deuda original.
- Por ejemplo, si se amortizará un 1% del saldo en cada periodo, un deudor demoraría 170 meses en pagar y terminaría pagando 173% de intereses (considerando umbral de 1% del monto facturado).

# Pago mínimo: ejemplo práctico

## Las 3 cuotas sin interés... ¿tienen interés realmente?

- Si el cliente paga menos de lo facturado o se acoge al PM debe considerar los intereses devengados por la diferencia entre el monto facturado y el pago efectuado por el cliente.
- Considerando que el 54% de los deudores paga el total facturado, solo el 16% de los clientes efectivamente no paga intereses luego de las 3 cuotas.
- Si clientes se acogen al PM durante las 3 facturaciones, pagarían en promedio un 13,5% de interés anual (ver anexo).

Los porcentajes de la última columna obedecen al comportamiento de pago de pago de los deudores.



# Pago mínimo: ¿Qué se regularía?

---

- El PdL confiere a la CMF el rol de regular el pago mínimo (PM), avanzando en la estandarización y transparencia en la fijación de estos pagos.
- En la práctica el pago mínimo (PM) se estructura de manera diversa entre las entidades de crédito. Se observa una gran heterogeneidad en términos de exigencias de amortización (pago de capital) con valores frecuentes entre 1,5% y 30% del monto facturado mensual.
- En ese sentido es importante que la fórmula de pago mínimo considere una amortización suficiente de manera de reducir la vida de la deuda (en el ejemplo veíamos que con una amortización de la deuda de 1%, la obligación se extingue en 170 meses).
- Sin perjuicio de lo anterior, se debería mantener la posibilidad de que las entidades ofrezcan, por periodos acotados de tiempo la promoción de PM igual a cero.
- En resumen, **la regla de estructuración del PM es diversa, lo que complejiza la comprensión por parte de los clientes y la transparencia del proceso.**

# Temas a tratar

Reducción y  
Prevención del  
Sobreendeudamiento

Contexto

Comentarios

Conclusión

# Reflexiones finales

---

El sobreendeudamiento es un tema de preocupación para la CMF, por lo que ha estado trabajando en diferentes proyectos:

- Apoyo al PdL Registro de Deuda Consolidada (Boletín N° 14.743-03)
- Creación del sitio web “conoce tu deuda”
- Incorporación del sobreendeudamiento en la normativa de requerimiento de capital
- Colaboración con el reglamento de la Ley de Protección del Consumidor (art.17N) que se refiere al análisis de solvencia que se debe hacer previo al otorgamiento de un crédito.
- Implementación de la Ley Fintec (Finanzas abiertas) y mayores actores que promuevan la competencia

Respecto al PdL para reducir y prevenir el sobreendeudamiento (Boletín 16.408-05), se valora positivamente, pues atenúa diferentes fricciones de mercado que se observan en la actualidad.

# Temas a tratar

---

Perfeccionamiento de  
la ley 21.234 (fraude)

Acciones de  
fiscalización

Comentarios  
Sobre la  
Iniciativa

Conclusión

# Supervisión de instituciones financieras

*La CMF **fiscaliza el cumplimiento de la Ley de Fraude**, considerando que desde una mirada de Conducta de Mercado, es un tema relevante ya que afecta de manera directa el patrimonio de las personas y la confianza en el sistema.*

## ¿Cómo se fiscaliza para cumplir el objetivo?

- Evaluación de la gestión que realiza la entidad para prevenir los fraudes y cumplir con la normativo.
  - Se evalúa la gobernanza para esta materia: las políticas y procedimientos definidos, la atención de los reclamos y se evalúa la función de auditoría interna en la materia.
- Revisión del proceso “onboarding” digital de cuentas abiertas bajo esta modalidad.
- Revisa la robustez de proceso al momento de autenticar a los clientes lo que previene/mitiga el riesgo de fraude.
- Revisión de cumplimiento al Artículo 11 Ley 20.009. (Publicación Web, Primer Semestre 2023). Envío de oficios para recalcar el cumplimiento de lo publicado en los sitios web institucionales.
- Monitoreo permanente de Reportes de Incidentes Operacionales (se revisa actuación frente a los clientes ante eventos de fraude), y fiscalización de contingencias.
- Investigación de los reclamos se orienta a fiscalizar el cumplimiento del régimen de responsabilidad de parte de las entidades supervisadas - el pago de lo reclamado hasta 35 U.F. y, en caso de no pagar la diferencia, el inicio de las acciones legales.

# Reclamos de clientes financieros

---

- Desde su entrada en vigencia, la CMF ha recibido 8.327 reclamos de clientes financieros debido al no cumplimiento de parte de las entidades financieras al régimen de responsabilidad contemplado en la Ley N° 21.234, siendo esta la materia más reclamada en la CMF.
- Posterior a la entrada en vigencia de la Ley de Fraudes, en el año 2020, existe un aumento sostenido en las pérdidas por este concepto. Esto no obedece necesariamente a una mayor bancarización o masificación de productos bancarios.
- En 2023 se registra un incremento exponencial en el número de reclamos, número de transacciones no reconocidas y reclamadas, y montos pagados, llegando a representar montos relevantes como pérdidas operacionales.
- La mayoría de las transacciones reclamadas corresponden a montos menores a 35 UF, cuya devolución es "a todo evento".

# Medidas de seguridad contra fraudes

---

- Las modificaciones introducidas mediante la ley 21.324 han generado algunos efectos no deseados, como el incremento en los reclamos de los clientes, pérdidas para las entidades y mayor conflictividad.
- En efecto, la experiencia recogida en las distintas fiscalizaciones es que las entidades financieras aplican una serie de medidas de seguridad para la autenticación de los clientes en el proceso de autorización de transacciones. Estas medidas tienen una aplicación transversal en todas las entidades del sistema: tarjetas con chip, claves de acceso y autorización de transacciones, límites de montos a transacciones, monitoreo transaccional, notificaciones al cliente, bloqueos, entre otros.
- Dichas medidas se orientan a la autenticación de los clientes. No están diseñadas ni permiten identificar **autofraudes**.

# Temas a tratar

---

Perfeccionamiento de  
la ley 21.234 (fraude)

Acciones de  
fiscalización

Comentarios  
sobre la  
Iniciativa

Conclusión

## Comentarios CMF durante la tramitación Ley N°21.234

---

La CMF expuso su opinión del proyecto que dio origen a la Ley 21.234 durante su primer trámite constitucional, en julio de 2017 (ex SBIF); luego en su segundo trámite constitucional, en noviembre de 2018 (ex SBIF), así como en su tercer trámite constitucional, en junio de 2019 (CMF). También consta la remisión del OF.ORD. N°22650 y OF.ORD. N°33788, 24 de julio y 23 de octubre de 2019, respectivamente, en respuesta a lo solicitado por la Comisión Mixta que analizó el proyecto.

Entre los aspectos comentados por la CMF durante el trámite figuran aquellos relacionados al “riesgo moral” o auto fraude. Al respecto se planteó:

- Recoger al estándar de diligencia o culpa leve que se contempla en la Ley de Protección al Consumidor (LPC), el cual también establece deberes para los usuarios como el relativo a la seguridad en el consumo.
- Un estándar más laxo (como el actual) incentivaría el riesgo moral, por una parte, y por la otra, podría dar lugar a eventuales restricciones de acceso a este tipo de productos por parte de los oferentes.
- La posibilidad de desconocer operaciones pasadas es positiva, pero pareciera preferible que tenga algún límite por certeza jurídica.

# Temas a tratar

---

Perfeccionamiento de  
la ley 21.234 (fraude)

Acciones de  
fiscalización

Comentarios  
sobre la  
Iniciativa

Conclusión

# Modificación a la ley de fraude

---

- Se valora el perfeccionamiento a la ley de fraudes.
- La propuesta señala que la CMF definirá estándares mínimos de seguridad, autenticación y registro, las que deben ser complementadas con las otras disposiciones que establece el PdL. En particular se valora:
  - La flexibilidad de traspasar a normativa secundaria, aspectos que requieren revisiones periódicas en función de los nuevos antecedentes.
  - Que existan mecanismos de reporte de las suspensiones de pago, de manera de facilitar la supervisión.
- Es importante avanzar en este proyecto considerando que las proyecciones de pérdidas por fraude del Banco Estado, alcanzaría un porcentaje relevante de su última capitalización, USD 80 MM hasta octubre, esto respecto de los USD 335 MM capitalizados, en el contexto de mayores requerimientos de capital establecidos por la implementación de Basilea (Ley N°21.130).
- Las mayores facultades de CMF en esta materia deben ir acompañadas de los recursos necesarios para su implementación.



# Boletín 16.408-05: PdL para reducir y prevenir el sobreendeudamiento

Solange Berstein

Presidenta de la Comisión para el Mercado Financiero

Enero 2024