

INICIATIVA QUE SUSPENDE EL PAGO DE CRÉDITOS: DEFECTUOSA Y MAL ORIENTADA

- El sistema financiero se sustenta en la capacidad de ahorro e inversión que tiene una economía. En la actualidad dicho sistema tiene recursos colocados por US\$ 243 billones, en tanto los recursos captados ascienden a US\$ 194 billones.
- Al 29 de mayo, debido a los efectos económicos de la pandemia, más de 1,1 millón de operaciones financieras habían sido reprogramadas, por un monto de US\$ 35 mil millones.
- No obstante, varios diputados han presentado mociones parlamentarias cuyo objetivo es la suspensión y postergación por ley del pago de créditos de diverso tipo, las que han sido aprobadas recientemente en la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados.
- Estas iniciativas presentan una serie de defectos que pueden poner en riesgo la estabilidad del sistema financiero, a la vez que vulneran derechos amparados por la Constitución. Perseverar en esta iniciativa es un error y el Congreso debe enmendar el rumbo.

En la actualidad, el sistema de créditos bancarios se sustenta por los fondos que se encuentran disponibles en el mercado financiero, los que son colocados por las instituciones bancarias y financieras y utilizados por los demandantes de créditos.

Lo anterior se basa en la teoría de los fondos prestables, la que señala que existe una oferta así como una demanda por dichos fondos. Pues bien, la oferta la constituye la capacidad de ahorro que tiene una economía en un momento determinado del tiempo. A su vez, la demanda por dichos fondos está constituida por las personas y empresas que necesitan financiar distintos proyectos y para ello, recurren al mercado de capitales y/o financiero, razón por la cual éste les cobra una tasa de interés. La industria bancaria tiene como roles esenciales la canalización de recursos en la economía y la provisión de medios de pagos.

En consecuencia, el mercado financiero debe ser cuidadoso y eficiente en la gestión de los riesgos de los recursos que coloca, pues intermedia recursos ajenos (captados de los depositantes) y son depositarios de la fe pública. Dicho mercado debe realizar las evaluaciones correspondientes para evitar financiar proyectos cuyo devenir puede ser más adverso de lo presupuestado y así no poner en entredicho la confianza depositada por todos los ahorrantes. Este análisis de riesgo permite que algunos usuarios, con mejores antecedentes financieros, puedan obtener financiamiento a

tasas de interés más competitivas ya sea en Chile o en otras jurisdicciones. Así, la regulación del mercado financiero y de capitales debe estar orientada a asegurar los fondos de los depositantes y ahorristas, y velar por la estabilidad financiera del país.

CONTEXTO

Sobre la base de los datos públicos que ha puesto a disposición la Comisión para el Mercado Financiero (CMF) a febrero de 2020, el sistema bancario chileno tenía colocado en el sistema financiero recursos por US\$ 243,1 billones, lo que equivale aproximadamente al 81,5% del PIB chileno. Los recursos captados por dicho sistema, en tanto, ascendieron a US\$ 194 billones (aproximadamente 65,2% del PIB).

Los últimos eventos que han resentido a la economía -las revueltas violentistas de octubre del año pasado y la pandemia Covid-19- constituyen *shocks* negativos sobre el ingreso, explicados por fuertes caídas de las ventas de empresas que se manifiestan en un detrimento de la actividad económica, así como del mercado laboral. Lo anterior se ha concentrado especialmente en algunos sectores económicos como el comercio, turismo, transporte, construcción, entre otros. Dicha situación ha generado un importante problema de falta de liquidez y cese de pagos, generando un impacto negativo en la cadena de valor entre diversas empresas y usuarios, que no han podido cumplir con sus obligaciones financieras. Lo mismo ha ocurrido en el caso de las familias que han visto menoscabados sus ingresos producto de la menor actividad, así como por la destrucción masiva de empleos.

La capacidad para resolver lo anterior y recuperar la actividad económica dependerá única y exclusivamente de los plazos previstos para que se vayan retirando las restricciones sanitarias en la medida que la pandemia esté controlada y de la capacidad de nuestra economía e institucionalidad para volver a generar actividad productiva.

MEDIDAS ADOPTADAS TANTO POR LAS AUTORIDADES COMO POR EL SECTOR FINANCIERO PARA ABORDAR LOS DESAFÍOS QUE IMPONE LA PANDEMIA

Al igual que en el resto del mundo, nuestro país ha adoptado diversas medidas para combatir este shock transitorio negativo, tales como la Ley de Protección al Empleo y las Líneas de Créditos Covid-19. En la misma línea, el Banco Central -en conjunto con la Comisión para el Mercado Financiero- han estado adoptando medidas para mantener el canal del crédito activoⁱ.

Una de las medidas más importante es la que facilita la liquidez mediante el acceso al crédito en condiciones excepcionales, proporcionando liquidez a los bancos para que puedan mantener el financiamiento de empresas y hogares. En línea con lo anterior, un gran número de instituciones financieras han implementado medidas tendientes a la reprogramación de créditos de sus clientes.

AL 29 DE MAYO, MÁS DE 1,1 MILLONES DE OPERACIONES HAN SIDO REPROGRAMADAS POR UN MONTO DE US\$ 35 MIL MILLONES

Gráfico N° 1: Número de Operaciones Reprogramadas. Bancos, Cooperativas, ETNB (miles)

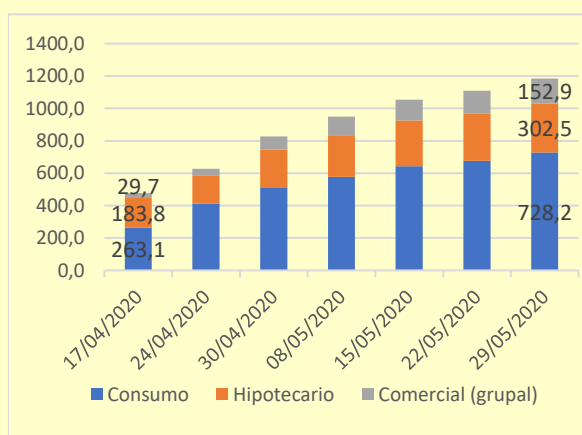
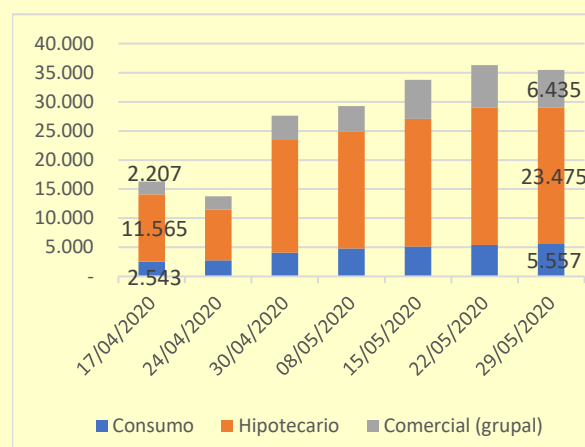


Gráfico N° 2: Colocaciones Reprogramadas Bancos, Cooperativas, ETNB (USD MM)



Fuente: LyD con datos de CMF.

Conforme a los datos entregados por el regulador financiero, entre mediados de abril y el 29 de mayo del presente año hubo un importante incremento en el número de operaciones reprogramadas. Esto se observa tanto para créditos de consumo como para créditos hipotecarios y comerciales. Adicionalmente, el número de operaciones reprogramadas como porcentaje de la cartera, por tipo de crédito, exhibe un alza en el tiempo, con especial énfasis en los créditos hipotecarios. Esto es positivo, ya que generalmente los dividendos asociados a los créditos hipotecarios no debieran representar más allá de un 25% aproximadamente del ingreso de las personas, tal como lo exigen algunas instituciones financieras. Así, dicha reprogramación implicaría eventualmente una holgura en términos de la carga financiera a la que se ve enfrentada un individuo que ha visto sustancialmente reducidos sus ingresos.

En la Tabla N° 1 se presenta información relativa al número de solicitudes de reprogramaciones, especificando aquellas recibidas, cursadas, en trámite y rechazadas, por tipo de institución financiera, en base a datos del 29 de mayo.

EL MAYOR NÚMERO DE SOLICITUDES REPROGRAMADAS SE CONCENTRA EN LA BANCA, CON CASI 1 MILLÓN DE SOLICITUDES CURSADAS

Tabla N° 1: Solicitudes reprogramadas

Tipo	Recibidas	Cursadas	Rechazadas
Banco	1.221.973	966.190	58.039
Cooperativas	79.342	71.462	5.050
Total	1.301.315	1.037.652	63.089

Fuente: LyD con datos de CMF.

Del total de solicitudes recibidas, un 43,2% ya han sido cursadas, a la vez que se encuentran en trámite un 54,2%, y, por último, sólo un 2,6% han sido rechazadas. Asimismo, es posible observar que el mayor número de solicitudes cursadas, en trámite y rechazadas han sido gestionadas en bancos. En términos porcentuales, según el total de solicitudes por tipo de instituciones, se tiene que los bancos han recibido un 93,9% del total de solicitudes a la vez que 93,1% han sido cursadas, también del total. Por tipo de crédito, 52% son solicitudes recibidas para créditos de consumo, un 29% para hipotecarios, y el restante para comerciales. Por su parte, para las solicitudes cursadas, 51% es para consumo, 32% hipotecario y 16% comerciales. Finalmente, con respecto a los rechazos, 65% corresponde a consumo, 14% para hipotecarios y 22% para comerciales.

MOCIONES PARLAMENTARIAS PARA POSTERGAR POR LEY PAGO DE CRÉDITOS

Con todo, y a pesar de los datos antes expuestos que dan cuenta del relevante número y cuantía de las reprogramaciones cursadas en forma voluntaria, diversos diputados se encuentran impulsado una iniciativa que tiene por objeto suspender por ley los pagos de diversos tipos de créditos.

Perseverar en estas iniciativas -que fueron aprobadas esta semana, en particular, por la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados, en primer trámite constitucional (la que dio luz verde a un texto refundido y sustitutivo de las mociones originalmente presentadas)-, supone serios y graves riesgos para la estabilidad del sistema financiero, cuestión que han hecho ver en reiteradas ocasiones el Banco Central, la CMF y el Consejo de Estabilidad Financiera ante la referida Comisión.

En efecto, el texto aprobado por la Comisión de Economía, así como las mociones originalmente presentadas, lesiona los incentivos para mantener dinámicos y operando los créditos que los bancos ofrecen a las personas, pudiendo llegar a encarecerse, lo que es preocupante en el contexto actual. Como han señalado los referidos organismos, la caída de rentabilidad que esta iniciativa implica limitará la solvencia de la banca. Un menor flujo de ingresos por colocaciones estrecha la

capacidad de pago de la banca a los depositantes, reduciendo las posibilidades para otorgar nuevos créditos. Así, como señaló el Banco Central, esta medida incrementa los descalces, particularmente de corto plazo, junto con deteriorar la rentabilidad y, por lo tanto, la capacidad de las instituciones financieras de otorgar crédito.

Los problemas de fondo manifestados por los reguladores persisten aun cuando las iniciativas originalmente presentadas tuvieran cambios y la Comisión de Economía terminara por arribar a un texto sustitutivo de esas mociones originales. Es más, incluso en aquellos aspectos que, en principio, pudiesen estimarse valorables o como un avance, tales como el esfuerzo por incorporar, en la indicación sustitutiva, criterios de focalización sugeridos por la autoridad, lo cierto es que la incorporación de dichos criterios es defectuosa. Ello, ya que por una parte se incluyen diversos posibles beneficiarios que no necesitan acreditar disminución de ingresos o ventas o encontrarse en una situación más desfavorable de la que se encontraban antes de la pandemia, y, por la otra, a posibles beneficiarios que podrán acreditar esa situación desfavorable mediante documentos en extremo febles para los efectos de la debida comprobación de la situación, haciendo entonces que accedan a la postergación clientes que no lo necesitanⁱⁱ. Lo anterior no sólo es complejo por el eventual aprovechamiento del que la iniciativa puede ser objeto -con el consecuente impacto que ello puede generar en la estabilidad del sistema financiero-, sino porque además y conforme muestran los datos, la postergación de créditos tiene un menor impacto en los hogares de menores ingresos, ya que son los que tienen menos deuda susceptible de ser reprogramada. Así, un eventual aplazamiento que no focaliza adecuadamente haría que personas de mayores ingresos obtuvieran un mayor beneficio, en comparación a personas de menores ingresos.

Pero más allá de dichos cambios, la iniciativa mantiene la postergación obligatoria y pareja para todos quienes la soliciten estableciendo que el beneficio deberá ser solicitado por el deudor dentro de los seis meses siguientes a la publicación de la ley, suspendiéndose por 6 meses el cobro de las cuotas pactadas, las que corresponderá pagar al final de la deuda en el mismo número de cuotas, reajustadas a la tasa de interés anteriormente pactada en el crédito, sin que pueda realizarse ningún cobro por mora, multa u otro tipo de cargo adicional.

El proyecto mantiene los defectos y problemas que, advertidos por las autoridades del caso, terminarán por afectar la estabilidad del sistema financiero. En algunos casos los cambios acordados en la Comisión de Economía profundizan los problemas respecto del texto original de algunas de las mociones. Así, por ejemplo, se extienden los beneficios de la postergación a obligaciones diferentes de las derivadas de créditos hipotecarios y de consumo. En particular, se aprobó una indicación del

diputado Bernaldes que establece que podrán acogerse al beneficio las personas que hayan contraído créditos de financiamiento para cursar estudios en educación superior administradas por la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). Otra indicación inconveniente por sus efectos en la necesaria evaluación de riesgo que deben realizar las instituciones financieras fue la impulsada por el diputado Raúl Soto. La indicación, que fue aprobada por unanimidad en la Comisión de Economía, establece que “la aceptación de la solicitud de suspensión de cobro sólo dependerá del cumplimiento de los requisitos dispuestos en esta ley. En virtud de lo anterior, no será posible la exigencia de otras condiciones, requisitos o características, por parte de la institución financiera”. La propuesta del diputado, que tiene como fin evitar que las instituciones establezcan requisitos adicionales que restrinjan el acceso a la postergación, desincentivará o limitará el otorgamiento de crédito futuro.

Al mismo tiempo, la iniciativa atenta contra derechos fundamentales protegidos por nuestra Constitución. El proyecto ignora el ordenamiento jurídico vigente al vulnerar el legítimo derecho que tiene el acreedor de exigir el cumplimiento de las obligaciones en la forma que fueron pactadas bajo la ley vigente al momento de suscribirse el contrato de crédito (en todo contrato se entienden incorporadas las leyes vigentes al momento de su celebración). El derecho a efectuar el cobro de lo que se adeuda es un derecho personal amparado por el derecho de propiedad. Si no fuera así, los acreedores no podrían hacer exigibles las obligaciones que se les deben y no habría transacciones o intercambio alguno, con lo que se perjudicaría a toda la sociedad. Si bien es cierto que una ley posterior podría alterar lo dispuesto en una anterior, esa alteración rige hacia adelante y no con efecto retroactivo y si ha de afectar obligaciones en curso, esa afectación encuentra un límite en los derechos fundamentales reconocidos por nuestra Constitución, la que además establece que los derechos no pueden ser afectados en su esencia. Al vulnerarse derechos adquiridos por las partes, bajo contratos válidamente celebrados, la iniciativa se torna en una regulación expropiatoria (sin que medie compensación al efecto).

Si los acreedores y deudores voluntariamente acuerdan modificar dichos pactos o sus condiciones, los derechos no se lesionan pues se entiende que han sido modificados por la voluntad de quienes son sus titulares, los que podrán concordar nuevas fórmulas, plazos o montos asociados, cuestión que no ocurre cuando es la ley la que obliga a las instituciones financieras a renunciar a sus derechos.

CONSIDERACIONES FINALES

En lo que resta del trámite legislativo de esta iniciativa, el Congreso Nacional debe considerar los graves y serios riesgos para la estabilidad del sistema financiero que

ésta supone y que han hecho presentes, reiteradamente en el parlamento, las autoridades técnicas y expertas en la materia. Lo anterior, además de tener en cuenta la creciente y relevante reprogramación voluntaria de créditos, que lleva a concluir que legislar en la materia no sólo es innecesario, sino que perjudicial al obligar a que se efectúen estas reprogramaciones sin considerar las variables que en cada caso deben ponderarse por las instituciones financieras, justamente en aras de la protección e interés de los depositantes y de la fe pública involucrada.

Los datos de la autoridad financiera demuestran que los bancos y las demás instituciones financieras ya han realizado una cantidad considerable de repactaciones. Lo anterior se evidencia en el número de clientes a los cuales se les ha postergado el pago de dividendos u otros créditos, el que asciende a más de 1,1 millones, y en la cantidad de dinero, que representa colocaciones por US\$ 35.467 millones.

La iniciativa legal, originada en mociones parlamentarias, lesiona los incentivos para mantener dinámico y operando los créditos que los bancos ofrecen, pudiendo llegar a contraerse o encarecerse. La caída de rentabilidad envuelta limitará la solvencia de la banca, lo cual resulta muy delicado, sobre todo en el momento actual.

ⁱ Medidas tales como: Intervención Cambiaria, Liquidez en Pesos, Swaps de Monedas, Liquidez con Incentivo al Crédito.

ⁱⁱ Conforme se indica en el artículo 2 del proyecto de ley aprobado por la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados, podrán acogerse al beneficio señalado en el artículo primero de la presente ley:

1.- Las personas naturales que se encuentren en cualquiera de los siguientes casos:

- a) Quienes acrediten estar dentro del 70% de menores ingresos en el registro social de hogares
- b) Quienes acrediten ser beneficiarios de la ley Nº 21.230, que concede un Ingreso Familiar de Emergencia.
- c) Quienes acrediten que se encuentren percibiendo las prestaciones de la ley Nº 19.728 que establece un seguro de desempleo.
- d) Quienes acrediten que se han acogido a algunas de las causales de la ley Nº 21.227 que faculta el acceso a prestaciones del seguro de desempleo de la ley Nº 19.728 en circunstancias excepcionales, ya sea por la suspensión de la relación laboral o por la celebración de un pacto de reducción temporal de la jornada.
- e) Los trabajadores independientes, que, sin estar comprendidos en las categorías anteriores, mediante declaración jurada simple den cuenta de una disminución significativa de sus ingresos. La utilización maliciosa de la declaración se sancionará de conformidad con el artículo 210 del Código Penal.

2.- Las micro, pequeñas y medianas empresas que destinen recursos a actividades de producción de bienes y servicios cuyos ingresos anuales por ventas, servicios y otras actividades no excedan las 75.000 UF.