

Informe de Impacto Regulatorio Estándar



Tipo de Normativa: Proyecto de ley

Materia: Proyecto de Ley que Adopta Medidas para combatir el Sobre Endeudamiento

Ministerio que lidera: Ministerio de Hacienda

Ministerios que firman: Ministerio de Economía, Fomento y Turismo; Ministerio de Vivienda y Urbanismo; Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Fecha Informe: 25/03/2024 12:13:20

Evaluación Preliminar

I. Propuesta

Descripción

Articulado permanente:

PRIMERO- MODIFICACIÓN FOGAES

1. Ampliar plazos y beneficiarios en programas vigentes de FOGAES (Vivienda y Construcción)
2. Focalizar garantías a empresas de la construcción que trabajen en otras obras públicas.
3. Crear un nuevo programa de garantías dentro del FOGAES para el refinanciamiento de deuda no hipotecaria.

SEGUNDO- Modificación DFL 251 para permitir acceso de mutuarías a FOGAES.

TERCERO- CRÉDITO ROTATIVO. Trasladar la regulación del pago mínimo de tarjetas de crédito a la CMF.

CUARTO- LEY DE FRAUDES. Modificar la Ley de Fraudes para hacer frente a las pérdidas por auto fraude, y mejorar los estándares de seguridad de la industria.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS (5) sobre entrada en vigencia de modificaciones y plazos para dictación de normativa secundaria.

No

Cambios normativos

Cambios Normativos: Modifica normativa existente

Rango de la Regulación: Modifica normas relativas a servicios o mercados regulados

II. Descripción General

Problema identificado

Como resultado del monitoreo de la carga financiera y situación de endeudamiento de personas y empresas, especialmente pymes, se ha impulsado una serie de medidas para combatir el diagnóstico (estrategia nacional de inclusión financiera, registro de deuda consolidada, entre otras). No obstante, los efectos de la mayoría de estas iniciativas serán en el mediano-largo plazo y la situación de sobre endeudamiento antes descrita exige una respuesta más inmediata.

Para ello, se propone este proyecto misceláneo que contempla distintas modificaciones a normativa financiera vigente (regulación de créditos rotativos, ley de fraudes, ampliación de plazos y beneficiarios a los programas vigentes de FOGAES), además de la creación de un programa de garantías para refinanciamiento de deuda no hipotecaria, como medida directa para contribuir en bajar la carga financiera de las personas y familias.

Objetivos esperados

1. Aumentar el acceso de más personas y empresas a los programas vigentes de FOGAES, ambos asociados al rubro de la

construcción fuertemente afectado por la situación económica post pandemia. 2. Apoyar a personas naturales y familias en disminuir la carga financiera (relación ingreso-gasto).3. Regular el pago mínimo de tarjetas de crédito, fórmula de endeudamiento altamente costosa para las personas y familias, permitiendo un oportuno monitoreo por parte de la CMF y el oportuno diseño de políticas públicas.4. Ajustar la ley de fraudes para combatir el gasto, especialmente fiscal a través de Banco Estado, por el aumento de casos de auto fraude, y la comisión de otros delitos como el lavado de activos.

Alternativas consideradas

1. Para el primer punto, se consideraron distintos escenarios, considerando disponibilidad de recursos y focalización.
2. Para el segundo punto, se consideró también el crédito directo (similar a créditos COVID), pero se descartó por la baja tasa de repago, el riesgo moral, y la posibilidad de mal uso de recursos que termine por aumentar la carga financiera.
3. Sobre el tercer punto, se consideró mantener su regulación actual (reglamentaria), pero se estimó conveniente la fiscalización y monitoreo por el regulador financiero por excelencia (CMF).
4. Para el cuarto punto, se consideraron diversas medidas, incluyendo un cambio en el estándar de culpa, procedimientos de suspensión, un catálogo más extenso de presunciones, y la tipificación de delitos como autor y cómplice.

Justificación de la propuesta

1. Para el primer punto, la propuesta es el resultado de un análisis de recursos disponibles, buscando maximizarlos.
2. Para el segundo punto, la propuesta es una fórmula probada de minimización de costos estatales en relación a los beneficios obtenidos por las personas.
3. Para el tercer punto, la propuesta es el resultado de un análisis de fiscalización efectiva que pueda contribuir al oportuno diseño de políticas públicas. Actualmente la regulación de este tema a nivel de reglamento impide su monitoreo.
4. Para el último punto, la propuesta ponderó todos los elementos mencionados, junto con la protección al deudor (consumidor financiero), así como también el objetivo perseguido y la inclusión financiera.

Descripción del contenido de la propuesta

El proyecto tiene varios ejes que contribuyen directa o indirectamente a combatir el sobre endeudamiento de personas y empresas:

1. Amplía plazos y cobertura de los programas vigentes de FOGAES (vivienda y construcción)
2. Focaliza el programa FOGAES construcción en empresas que formen parte de la construcción del plan de emergencia habitacional y otras obras públicas.
3. Regula el pago mínimo en tarjetas de crédito, puesto que se detectó como una vía muy usada por personas y familias, sin perjuicio de ser la forma de crédito más costosa del mercado (tasas).
4. Modifica la ley de fraudes por detectar que el marco legal ha servido para abusos (auto fraude), negligencia grave (descuido de medios de pago) y comisión de delitos como lavado de activos. Se adoptan medidas tendientes a desincentivar este tipo de conductas, como la tipificación de delitos, la consagración de un régimen de presunciones de dolo o culpa grave, y la habilitación para que el regulador financiero dicte normativa tendiente a aumentar las medidas de seguridad de la industria.

Entrada en Vigencia

1. Ampliación de plazos de programas de FOGAES vigentes al 31 de diciembre de 2024 (aprox 8 meses adicionales).
2. Creación de un programa de refinanciamiento de duración 12 meses.
3. La regulación del pago mínimo de tarjetas de crédito está sujeto a la dictación de NCG por parte de la CMF (12 meses desde la publicación de la ley).
4. La modificación a la ley de fraudes está sujeta a la dictación de NCG por parte de la CMF (nuevos estándares de seguridad), y de reglamentación secundaria por los Ministerios de Hacienda y Economía (nuevos umbrales de pago inmediato).

III. Agentes o grupos impactados directamente por la propuesta

Agentes o Grupos	Costos	Beneficios
Personas naturales	Sí	Sí

Personas consumidoras	Sí	Sí
Trabajadores y trabajadoras	No	No
Empresas	No	Sí
Micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes)	No	Sí
Instituciones del Sector Público	No	Sí
Mujeres	No	No
Niños, Niñas y Adolescentes (NNA)	No	No
Personas con discapacidad	No	No
Comunidad LGTBIAQ+	No	No
Pueblos originarios	No	No
Personas migrantes	No	No

Detalle de la distribución del impacto

En lo inmediato, la regulación del pago mínimo de tarjetas de crédito pudiera afectar a personas y consumidores que se financian con este mecanismo. Sin embargo, en el mediano y largo plazo, la medida propuesta pretende incentivar la búsqueda de otras vías de financiamiento menos costosas, y contribuir a la educación financiera que permita tomar consciencia del gasto. El efecto aparentemente nocivo se aborda también con otras iniciativas, como la garantía para refinanciar deuda no hipotecaria.

En el caso de la ley de fraudes, las modificaciones pueden parecer un retroceso para el consumidor financiero, sin embargo, las medidas propuestas tuvieron esto a la vista y proponen salvaguardar el acceso de los deudores efectivamente defraudados a un reembolso efectivo. Se mantiene la fórmula de la ley actual en el sentido de funcionar como un mecanismo de redistribución del riesgo de fraude (desde las personas naturales a las instituciones bancarias).

Aplicación diferenciada a Mipymes

Sí

Impacto en género

Neutro

Detalle de impacto en género

IV. Costos Esperados

Tipos de Costos	
Costos financieros directos	No
Costos de cumplimiento	No
Costos indirectos	Sí

V. Impacto Neto

Distribución de los efectos esperados

Región:

No tiene impacto específico por región.

Sector Económico:

Construcción; Intermediación financiera; Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler.

Grupo Etario:

No tiene un impacto específico por grupo etario.

Magnitud y ámbito del impacto esperado

La propuesta tiene un alto impacto esperado en los siguientes ámbitos: La propuesta tiene un alto impacto esperado en los siguientes ámbitos: Participación ciudadana; Empleo;

Asimismo, se espera que impacte en menor medida los siguientes ámbitos: Presupuesto público; Desarrollo logístico;

Informe Impacto Regulatorio Estándar

I. Problema Identificado

Diagnóstico

Los 4 pilares del proyecto han tenido seguimiento anterior:

- 1) En el caso de las modificaciones a los programas vigentes de FOGAES, vivienda y construcción, se identifica un exceso de stock de viviendas, que dice relación con un problema en la demanda. Desde el lado de la oferta, el alza de materiales y otros costos asociados ha generado un aumento en los precios que explica el sobrestock mencionado.
- 2) En el caso del nuevo programa de garantías a personas naturales sobreendeudadas, se identifica un nivel de sobreendeudamiento alto, arrastrado desde la época de la pandemia.
- 3) En el caso del pago mínimo de tarjetas de crédito, se identifica como una forma poco sana de endeudamiento, que resulta en el pago de las tasas más altas del mercado, y repercute en el nivel de sobreendeudamiento de personas y familias.
- 4) En el caso de la ley de fraudes, se identifica un aumento de desconocimientos en transacciones que no dice relación con el aumento de medidas de seguridad en los medios de pago, lo que en algunos casos se explica por un alto nivel de negligencia en los tarjetahabientes, pero en otros, derechamente vinculado a actividad delictual.

Iniciativas anteriores

- 1) En el caso de las modificaciones a los programas vigentes de FOGAES, vivienda y construcción, se crearon ambos programas que ahora se extienden y mejoran. Estas iniciativas han sido acompañadas de otras, por ejemplo, beneficios tributarios para la adquisición de viviendas.
- 2) En el caso del nuevo programa de garantías a personas naturales sobreendeudadas, anteriormente se había abordado como préstamos o subsidios. Los préstamos directos no dieron los resultados de repago esperados, por ejemplo, los entregados durante la pandemia. En el caso de los subsidios, se dirigen a otro público objetivo.
- 3) En el caso del pago mínimo de tarjetas de crédito, se ha abordado desde el SERNAC principalmente desde el punto de vista de la mejora en la información.
- 4) En el caso de la ley de fraudes, la última modificación buscó equilibrar la carga para los consumidores, pero los resultados no fueron los esperados y se generó un desbalance para ese lado producto de las externalidades negativas de la regulación actual.

Justificación de la intervención

- 1) En el caso de las modificaciones a los programas vigentes de FOGAES, vivienda y construcción, la propuesta es una fórmula probada de minimización de costos estatales en relación a los beneficios obtenidos por las personas.
- 2) En el caso del nuevo programa de garantías a personas naturales sobreendeudadas, la propuesta es el resultado de un análisis de recursos disponibles, buscando maximizarlos. El gasto fiscal es relativamente bajo, focalizando el apoyo en personas sobreendeudadas.
- 3) En el caso del pago mínimo de tarjetas de crédito, la propuesta es el resultado de un análisis de fiscalización efectiva que pueda contribuir al oportuno diseño de políticas públicas. El costo fiscal es relativamente bajo, y el impacto, consideramos, puede ser muy positivo.
- 4) En el caso de la ley de fraudes, la propuesta ponderó todos los elementos mencionados, junto con la protección al deudor (consumidor financiero), así como también el objetivo perseguido y la inclusión financiera. Lo anterior, permite un rebalanceo, disminuyendo costos al sistema y especialmente al fisco a través de Banco Estado.

II. Objetivos esperados

Elección de objetivos

1. Aumentar el acceso de más personas y empresas a los programas vigentes de FOGAES, ambos asociados al rubro de la construcción fuertemente afectado por la situación económica post pandemia.
2. Apoyar a personas naturales y familias sobreendeudadas en disminuir la carga financiera (relación ingreso-gasto).
3. Trasladar la facultad de regular el pago mínimo de tarjetas de crédito, fórmula de endeudamiento altamente costosa para las personas y familias, permitiendo un oportuno monitoreo por parte de la CMF y el oportuno diseño de políticas públicas.
4. Ajustar la ley de fraudes para combatir el gasto, especialmente fiscal a través de Banco Estado, por el aumento de casos

de auto fraude, y la comisión de otros delitos como el lavado de activos.

Priorización

Considerando la cantidad de beneficiarios de cada uno de los pilares/objetivos de la ley, planteamos el siguiente orden de prioridad de más a menos:

1. Ajustar la ley de fraudes para combatir el gasto, especialmente fiscal a través de Banco Estado, por el aumento de casos de auto fraude, y la comisión de otros delitos como el lavado de activos.
2. Aumentar el acceso de más personas y empresas a los programas vigentes de FOGAES, ambos asociados al rubro de la construcción fuertemente afectado por la situación económica post pandemia.
3. Apoyar a personas naturales y familias sobreendeudadas en disminuir la carga financiera (relación ingreso-gasto).
4. Trasladar la facultad de regular el pago mínimo de tarjetas de crédito, fórmula de endeudamiento altamente costosa para las personas y familias, permitiendo un oportuno monitoreo por parte de la CMF y el oportuno diseño de políticas públicas.

III. Participación

Consulta actores interesados

Para el diseño de los pilares del proyecto que se indican, se consultó a los siguientes actores:

- 1) FOGAES Vivienda y Construcción: MINVU y MINECON, quienes participaron activamente del diseño y seguimiento de los resultados de los programas vigentes. Adicionalmente, se sostuvo conversaciones con la Cámara Chilena de la Construcción.
- 2) Pago mínimo: MINECON, SERNAC y CMF, para la oportuna distribución de facultades entre los servicios especializados.
- 3) Ley de fraudes: MINECON, SERNAC, CMF, ABIF, Banco Estado, Ministerio de Justicia y Ministerio Público. En la búsqueda de rebalanceo de cargas, y la posibilidad de evitar las externalidades negativas de la ley, se ha hecho un trabajo multidisciplinario.

Coordinación intragubernamental e internacional

Ministerios de Economía, Fomento y Turismo; Vivienda; servicios dependientes.

IV. Alternativas consideradas

Mejores prácticas internacionales

En particular en el caso de la ley de fraudes, se revisó ampliamente la experiencia internacional, estándares de culpa, aplicación de deducibles y otros.

Alternativa escogida

Se optó por seguir el diseño local, mejorándolo en base al análisis. En particular, se decidió, por ejemplo, no incluir la aplicación de deducibles, no modificar el estándar de culpa, entre otros, que consideramos poco aplicables a la realidad local.

V. Implementación y evaluación

Detalle de la implementación de la nueva regulación

Los programas de FOGAES contemplan una implementación casi inmediata, solo sujeta a la publicación de reglamentos, o modificación a los reglamentos vigentes, cuando corresponda.

El traslado de la facultad de regular el pago mínimo no supone una implementación inmediata, sino la posibilidad del regulador de analizar las variables, ahora dentro de su perímetro, y hacer las modificaciones que estime oportunas.

La modificación a la ley de fraudes tiene algunos desafíos de implementación, debiendo regularse los procedimientos de reclamo ante el poder judicial, la implementación de la declaración jurada, la instrucción a funcionarios bancarios, etc.

Riesgos previstos

En el caso de la ley de fraudes, es posible que genere un aumento importante de carga en los juzgados de policía local, que realente los procedimientos. La probabilidad es media, pues no sabemos aún si la modificación contempla incentivos suficientes para que los bancos inicien procedimientos judiciales debido a los costos de estos, especialmente en relación a los montos defraudados.

Evaluación de desempeño

Los programas de FOGAES tienen un monitoreo constante, que se realiza semanalmente en base a los datos que envía el administrador para seguimiento. Este mecanismo se implementará también para el nuevo programa de refinanciamiento, permitiendo su oportuna evaluación.

En el caso de la ley de fraudes, se espera monitorear a través de Banco Estado, ABIF y CMF, las cifras de desconocimiento y montos reembolsados, los que, en relación a las medidas de seguridad implementadas, permitirán hacer un análisis de la efectividad o insuficiencia de las medidas propuestas.

VI. Impacto de la propuesta

Descripción y estimación de impactados por la regulación

- 1) FOGAES Construcción: Cerca de 13.000 nuevas operaciones.
- 2) FOGAES Vivienda: No se contempla un mayor número de beneficiarios, sino que la extensión del programa permite que accedan los que fueron estimados originalmente.
- 3) FOGAES Endeudamiento: Cerca de 76.000 deudores.
- 4) Pago mínimo: indefinido. Es una mejora al sistema y diseño de políticas públicas en general.
- 5) Ley de fraudes: Si bien el diagnóstico es algo abstracto en relación a beneficiarios, pues considera que se ve afectado el consumidor financiero en general, se traduce en xxx millones de dólares anuales.

Tipos de costos

Recursos para los fondos de garantía; presupuesto adicional para la CMF.

Tipos de beneficios

Disminución del gasto fiscal a través de Banco Estado (cifras de fraudes anuales especificados en las minutas adjuntas); acceso a financiamiento formal en el caso de los programas de garantía.