

Modernización de la regulación de cuentas de ahorro del Banco Central de Chile

Resumen

En esta minuta, se exponen los principales elementos considerados para la modernización de la normativa que regula las cuentas de ahorro a plazo en Chile. Primero, se destaca cómo la relevancia de este producto en los pasivos totales del sistema bancario ha decaído desde sus inicios en el mercado local, y las razones por las cuales esto ha sucedido, motivando la reevaluación de los objetivos y alcance de la normativa vigente hasta ahora. Luego, se describe los cambios más importantes que se han realizado a la normativa para modernizarla y simplificarla, destacando dentro de sus objetivos el mejorar la accesibilidad del producto a segmentos más amplios de la población. Las modificaciones a la normativa contemplan la disminución de ciertas rigideces existentes previamente y la incorporación de la modalidad digital como herramienta para facilitar la accesibilidad a este producto y reducir sus costos de operación, esperando de esa manera mejorar su rentabilidad. Se espera, con esta modernización a la regulación de cuentas de ahorro, generar incentivos para que actores de mercado diseñen nuevas ofertas de productos de ahorro, y contribuir a fomentar la cultura de ahorro de las personas.

1 Introducción

Las cuentas de ahorro son un instrumento sencillo, fácil de entender y con altos niveles de uso a nivel internacional. Los desarrollos tecnológicos que se empezaron a adoptar por la industria financiera en el último tiempo han potenciado el crecimiento y evolución de este producto, pues han permitido su contratación online y su operación integrada con otros productos financieros, como cuentas corrientes, cuentas vista y sistemas de pagos digitales. Esta tendencia ha sido acompañada por la flexibilización de las normas asociadas tanto a los medios bajo los cuales se presenta y contrata el producto, como a las restricciones de operación a sus usuarios, desde los requisitos de apertura hasta los límites de giros y el cálculo de intereses.

En Chile, más de 8 millones de personas, mayormente de sectores de menores ingresos de la población, tienen al menos una cuenta de ahorro. En promedio, las mujeres mantienen saldos mayores que los hombres en todos los deciles de ingreso (CMF, 2020). Si bien en el mercado local se han incorporado innovaciones tecnológicas y se observa mayor integración de productos y accesibilidad, se identifican espacios normativos para ampliar estas posibilidades.

El Banco Central de Chile (BCCCh) había mantenido desde 1979 una regulación para cuentas de ahorro relativamente simple, que en su origen velaba por la protección del sistema bancario a través de asegurar la estabilización de esta fuente de financiamiento. Sin embargo, al evaluar la vigencia de este objetivo con la realidad del sistema bancario actual, así como los grados de flexibilidad de la normativa en beneficio de los usuarios y el uso de tecnologías disponibles de acuerdo con la

tendencia mundial, el BCCh elaboró una propuesta para modernizar esta regulación, la cual fue ampliamente aceptada por los actores del mercado.

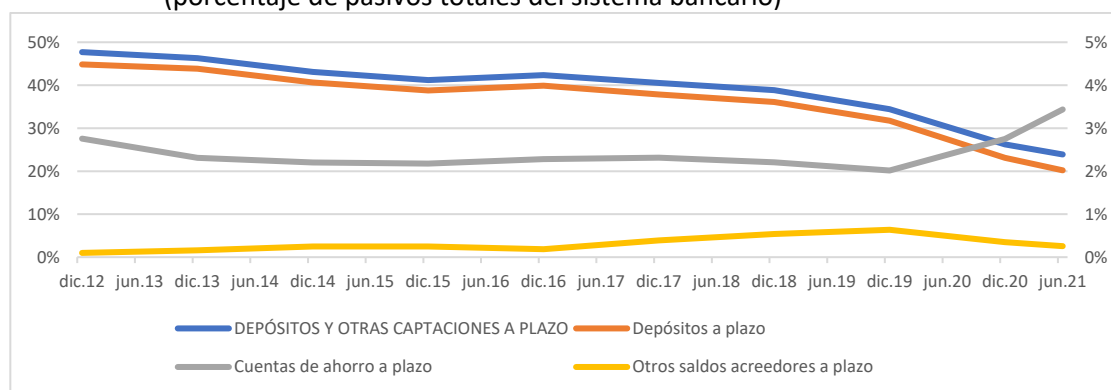
En lo que resta de este documento, se entregan los aspectos que se consideraron para proponer la modernización a la regulación de cuentas de ahorro del BCCh, y se detallan las modificaciones realizadas a la normativa vigente hasta la fecha.

2 Evolución de las cuentas de ahorro en Chile

Las cuentas de ahorro en Chile son un producto relevante para gran parte de la población. Dentro de los instrumentos de ahorro disponibles, las cuentas o libretas de ahorro a plazo han sido a través del tiempo el instrumento más representativo del ahorro personal y/o familiar de Chile, particularmente en los sectores de menores ingresos relativos. A junio del 2021, se registraban más de 12 millones de cuentas de ahorro, de las cuales más de 8,5 millones de personas eran titulares y cuyo saldo acumulado superaba los 10 billones de pesos^{1/}.

No obstante, desde la década de los noventa las cuentas de ahorro han reducido sostenidamente su participación relativa en el total del ahorro captado en el sistema bancario, pasando de 43% en 1989 a 22% en 1998. Esta trayectoria se explicaría, entre otros factores, por una menor rentabilidad relativa respecto de otras alternativas de ahorro disponibles en el mercado local con distintos fines específicos y características, y su menor flexibilidad^{2/}. Siguiendo esa tendencia, las cuentas de ahorro alcanzaron una participación acotada en los pasivos totales del sistema bancario de algo sobre 2% entre 2014 y 2019 (Gráfico 1)^{3/}. Más aún, esta participación se sostiene principalmente por Banco Estado, que sigue siendo el actor dominante en esta industria.

Gráfico 1: Depósitos y otras captaciones a plazo (*)
(porcentaje de pasivos totales del sistema bancario)



(*) Eje derecho: Cuentas de ahorro a plazo y Otros saldos acreedores a plazo.

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

^{1/} Ver CMF (2020). Informe de Ahorro a Plazo en el Sistema Financiero. Agosto 2020.

^{2/} Ver CEPAL (2001). El ahorro familiar en Chile. Diciembre 2001.

^{3/} El aumento de esta participación entre fines del 2019 y lo más reciente coincide con el inicio de la pandemia de COVID-19 y posteriores retiros de fondos previsionales.

3 Uso de tecnologías para el desarrollo de cuentas de ahorro

A nivel global, la acelerada incorporación de tecnologías en la industria de servicios financieros ha transformado sustancialmente la relación de las personas con los productos que contratan. En términos generales, las aplicaciones y nuevas interfaces disponibles para canalizar las relaciones entre personas y entidades financieras se orientan cada vez más a conseguir una mayor integración e interacción entre productos.

Respecto de cuentas de ahorro, se ha observado que algunas jurisdicciones han implementado alternativas 100% digitales para la contratación y operación de estas. En EE.UU., por ejemplo, surgen los “neo bancos”^{4/}, que ofrecen cuentas de ahorro de alta rentabilidad gracias a que no cuentan con ubicaciones físicas y en consecuencia tienen un costo de operación más bajo por producto, en comparación con las instituciones financieras tradicionales.

La incorporación de nuevas tecnologías al sector financiero se ha dado no solo a través de los intermediarios financieros tradicionales. En el último tiempo, empresas Fintech empezaron a utilizar asociaciones con compañías de servicios financieros tradicionales para ofrecer productos de ahorro en el mercado a sus clientes minoristas. El uso de la tecnología y la infraestructura de los bancos más grandes con los que se asocian estas empresas les permite ofrecer tasas de interés en productos como cuentas de ahorro mucho más atractivas que el resto del mercado.

En el contexto local, si bien la regulación del BCCh para cuentas de ahorro vigente hasta ahora ha permitido la digitalización y el desarrollo de aplicaciones asociadas, aun no se encontraba suficientemente adaptada para facilitar y fomentar el desarrollo de este tipo de innovaciones. Lo anterior, debido a que algunas funcionalidades no eran, en muchos casos, compatibles con las restricciones que seguían vigentes en la regulación local. Particularmente, se observaban condiciones de apertura rígidas, como exigir la realización de un depósito para aperturar la cuenta de ahorro o no disponer de ciertos o todos los servicios asociados por vías remotas. Al mismo tiempo, las restricciones de giros afectaban el atractivo del producto para potenciales clientes interesados en mantener montos en ahorro, a efectos de obtener los beneficios de intereses y reajustes, pero idealmente accediendo a un uso que les permitiera mover dichos fondos a otros medios de pago de manera flexible.

4 La regulación de cuentas de ahorro en Chile

Históricamente, Banco Estado contaba con el monopolio en Chile de la emisión y operación de las cuentas de ahorro según se consignaba en su Ley Orgánica. Esta legislación fue modificada en 1978, permitiendo que el resto de la industria comenzará también a participar en este mercado. En este

^{4/} Un neo banco es una empresa de tecnología que brinda servicios bancarios a través de una aplicación móvil o un sitio web. Las opciones bancarias pueden incluir la capacidad de transferir dinero electrónicamente, pagar facturas y recibir depósito directo o depósitos de cheques móviles. Algunos de estos proveedores de tecnología financiera también ofrecen herramientas para ayudar con el presupuesto y el ahorro.

nuevo contexto, en 1979 el BCCh, en ejercicio de sus atribuciones, desarrolló y emitió la regulación para cuentas de ahorro^{5/}.

Acorde al interés de la época, el objetivo inicial de esta regulación era proteger a la industria bancaria de los riesgos asociados a fuentes de financiamiento inestables, a través de proveer una fuente de financiamiento estable, buscando no afectar la capacidad de captación de los bancos. Con este fin, se establecieron una serie de resguardos, entre los que destacaban las limitaciones en giros y en posibilidades de los clientes de obtener reajustabilidad e intereses. Posteriormente, se emitieron regulaciones para cuentas de ahorro con usos específicos, las cuales permiten acceder a beneficios especiales, incorporando resguardos similares a los que existían originalmente para las cuentas de ahorro.

Finalmente, la regulación del BCCh referente a cuentas de ahorro se concentraron en su Compendio de Normas Financieras (CNF), manteniendo varias restricciones, de las cuales destacan^{6/}:

1. Las cuentas se encuentran sujetas a límites de giros, asociados a la pérdida de reajuste e intereses en caso de superar dicho límite dentro del periodo establecido de un año.
2. El cálculo de intereses y reajustes se aplican y abonan en un periodo fijo de 12 meses.
3. La tasa de interés anual a pagar puede ser fijada libremente por las instituciones financieras y podrá cambiarse dentro de los primeros diez días de cada mes, de forma unilateral.
4. Podrán ser en moneda extranjera, en cuyo caso sólo podrán ser abiertas en empresas bancarias establecidas en el país.

Comparado con otras jurisdicciones, el marco de regulación vigente en Chile hasta la fecha era menos flexible, por ejemplo, respecto de los requisitos para la contratación y mantención de las cuentas, periodos definidos para el cálculo de intereses o número de giros permitidos, entre otros. Así, se observa que algunos países no requieren el cumplimiento de disposiciones como nacionalidad o edad para la apertura de cuentas; los intereses son pagados a menor frecuencia y pueden ser más altos si no se realizan giros por un período de tiempo estipulado; se observa además la posibilidad de apertura, manejo y cierre de las cuentas de manera completamente online.

5 Modificaciones a la normativa de cuentas de ahorro a plazo

La disminución en el uso de las cuentas de ahorro observada en la última década, junto a sus incompatibilidades con los cambios tecnológicos que han tenido lugar a nivel global, reflejaban la necesidad de modernizar la normativa que las regulaba en Chile. El BCCh propuso modificarla con el fin de perfeccionar las condiciones de acceso y operación de este producto, buscando facilitar la posibilidad que clientes no bancarizados accedan a estos productos financieros, que además estarán

^{5/} Para más detalles, ver Anexo. Actualmente, el BCCh cuenta con la facultad para regular las captaciones de fondos del público, en su condición de normativa especial que rige la actividad del sistema financiero en esta materia (arts. 3 y 35 N° 1 de la LOC).

^{6/} Esta normativa especial se aplica sin perjuicio de la legislación general de protección de derechos del consumidor, contenida en la Ley N° 19.496 y su reglamentación complementaria, que abarca materias vinculadas con exigencias de información básica comercial, normas de equidad y contratos de adhesión, contenido mínimo de los contratos señalados para la prestación de servicios financieros, procedimientos de reclamación y protección del interés de los consumidores en estas materias, así como de sanciones aplicables en caso de trasgresión de esa normativa general.

disponible en modalidad digital, permitiendo a los usuarios contar con acceso al ahorro junto a la posibilidad de ser utilizados como medios de pago adecuados a tendencia actual del uso de nuevas tecnologías por sus contrapartes en actividades cotidianas.

Junto a lo anterior, también se propuso simplificar la estructura de la normativa, que hasta ahora se concentraba en cinco capítulos del CNF, de la siguiente forma:

- Capítulo III.E.1: Cuentas de ahorro a plazo.
- Capítulo III.E.2: Cuentas de ahorro a la vista.
- Capítulo III.E.3: Cuentas de ahorro a plazo para la vivienda.
- Capítulo III.E.4: Cuentas de ahorro a plazo con giros diferidos.
- Capítulo III.E.5: Cuentas de ahorro a plazo para la educación superior.

La nueva estructura contempla solo dos capítulos, uno de los cuales contiene dos subcapítulos correspondientes a las cuentas de ahorro con fines específicos:

- Capítulo III.E.1: Cuentas de ahorro a plazo.
 - III.E.1.1: Cuentas de ahorro a plazo para la vivienda.
 - III.E.1.2: Cuentas de ahorro a plazo para la educación superior.
- Capítulo III.E.2: Cuentas de ahorro a la vista.

En términos generales, los cambios a la regulación de cuentas de ahorro a plazo, que fueron sometidos previamente al respectivo proceso de consulta pública, contemplan los siguientes elementos:

Desarrollo de producto 100% digital

- i. La apertura remota de cuentas y los mecanismos adecuados para esos efectos.
- ii. La entrega de acceso y manejo de todos los aspectos de la cuenta a través de canales *online*.
- iii. Promover el uso de medios electrónicos para entrega de certificados, estados de cuenta y otros documentos asociados.

Revisión de límites y plazos apuntando a la flexibilización de la normativa

- i. Elimina los límites al número de giros, sin pérdida de intereses y/o reajustes respecto de los saldos promedio mantenidos en la cuenta de ahorro, permitiendo que sea acordado en el respectivo contrato entre las partes.
- ii. Posibilita el cálculo y pago de intereses por los saldos promedio mantenidos en cuentas de ahorro, en diferentes plazos (quincenal, mensual, anual, otros), lo que deberá hacerse constar en el contrato de apertura respectivo.
- iii. Posibilidad de convenir la apertura de cuentas de ahorro a plazo, sin previo depósito inicial asociado a la misma, bajo condiciones que confirmen la obtención del consentimiento expreso del cliente.
- iv. Flexibiliza los plazos otorgados para los giros desde cuentas de ahorro a plazo con giro diferido (Cap. III.E.4 que se fusiona en el Cap. III.E.1). Se permitiría girar de este tipo de

cuentas con un aviso previo de 7 días corridos, en comparación a los 30 días corridos exigidos en la normativa vigente hasta la fecha.

Aumento de transparencia, mejorando requerimientos de información a clientes y adecuación de cargos

- i. Se refuerzan exigencias de entrega de información a los clientes, entre otros elementos, sobre plazos de cálculo, pago de intereses y reajustes que otorgue el producto, así como respecto de los términos y condiciones en las cuales tales intereses y reajustes podrían perderse (número de giros).
- ii. Se modifican las disposiciones relativas a los cargos por seguros acorde a la posición adoptada en la legislación general.

6 Beneficios esperados de la nueva normativa

Las cuentas de ahorro en Chile son un producto relevante para la población, pero su regulación hasta la fecha contemplaba restricciones enfocadas en mantener la estabilidad de dicho producto para resguardar al sector bancario, lo que resultó en el desarrollo de un producto poco atractivo cuyo uso fue cada vez menor a través del tiempo.

Las modificaciones normativas mencionadas en la sección anterior permitirán a las instituciones financieras establecer condiciones que faciliten la comercialización de nuevos productos de cuentas de ahorro a plazo, en formatos más flexibles que otorguen mayor liquidez. En términos más amplios, permitirá un desarrollo más adecuado del producto en función de las posibilidades tecnológicas actuales, generando mayor competitividad en la industria y ampliando las posibilidades de bancarización a un mayor porcentaje de la población, bajo una estructura de productos con bajos costos asociados y que resulten sencillos de entender y operar. Esto, a su vez, permitirá a sus clientes acceder al pago de intereses en una mayor variedad de plazos, y la posibilidad de ahorrar en forma segura, con mayor disponibilidad de esos fondos, ante menores posibilidades de pérdida de intereses relacionada al número de giros.

El costo esperado de introducir las flexibilizaciones normativas propuestas en términos operacionales para la industria, según han indicado algunos participantes, no revestirían mayor complejidad. Por un lado, su relevancia como fuente de financiamiento para la banca ha disminuido, ante la amplia oferta de instrumentos a los cuales pueden optar los bancos para fondearse actualmente. Por otro, la baja participación de las cuentas de ahorro, y la estabilidad histórica de los saldos mantenidos en estas contribuye a que los riesgos asociados a la captación y fondeo de las entidades financieras dadas las mayores libertades asociadas al número de giros sean acotados.

Con todo, se espera que con esta modernización de la regulación reactive el interés por el producto por parte de la población, en particular de aquellas personas que actualmente no cuentan con el acceso a este, fomentando y consolidando una cultura de ahorro en las personas.

Anexo: Evolución de la regulación de cuentas de ahorro

En Chile, la apertura y mantención de las cuentas de ahorro se inició a través del Banco del Estado de Chile (BECH)^{7/} bajo su Ley Orgánica de 1960 (DFL 251 de 1960), el cual estableció la regulación aplicable a la recepción de depósitos de ahorro a través de su artículo 2 literal (b), que señalaba que *“El banco tiene por objeto fomentar las actividades productoras, estimular el ahorro y servir de agente bancario y financiero.”* y en particular *“Recibir depósitos de ahorro, procurando dar a las economías personales una colocación segura y remunerativa.”*. Asimismo, a través de sus artículos 31 a 40, detallaba respecto de las operaciones bancarias y de ahorros que el BECH podría realizar, sujeto a las limitaciones de la Ley General de Bancos (LGB) de aquel entonces, entre las cuales se encontraban:

- La recepción de depósitos de ahorro a la vista, a plazo u otras condiciones determinadas por el reglamento.
- Plazo para el reembolso de los depósitos, el cual no podrá ser exigible en menos de 30 días.
- Método y plazo para devengar intereses, los que se liquidarán y capitalizarán de manera anual.
- Requisitos particulares para la apertura de cuentas de ahorro, respecto a edad, sexo y nacionalidad.
- Inembargabilidad de las cuentas de ahorro y condiciones de heredabilidad de estas.

Adicionalmente, la Ley Orgánica del BECH establecía, en su artículo 43, que ninguna persona que no fuere expresamente autorizada por ley podía recibir del público y guardar fondos con el objeto real o encubierto de fomentar el ahorro, cuya transgresión era sancionable conforme a la LGB vigente de la época. En otras palabras, el BECH tenía el monopolio de las cuentas de ahorro del país.

A este monopolio se puso término con la dictación de la actual Ley Orgánica del BECH mediante el DL 2.079 de 1978, que no incluye normas de exclusividad, con lo cual se abrió esta actividad a otros intermediarios financieros. El mencionado cuerpo legal también regula, a través de sus artículos 33 a 39, las condiciones bajo las cuales el BECH puede abrir y mantener cuentas de ahorro y recibir depósitos.

Como consecuencia al fin a las normas de exclusividad para la mantención de cuentas de ahorro, el 20 de diciembre de 1978 el ex Comité Ejecutivo del BCCh autorizó a los bancos comerciales para abrir cuentas de ahorro a la vista, y el 17 de enero de 1979 se dictaron las normas que regulaban la apertura de cuentas de ahorro a la vista. Además, en octubre de 1979, se dictaron las normas referentes a cuentas de ahorro a plazo (Evolución de las Principales Normas que Regulan El Mercado Financiero Chileno, Septiembre 1973-1980, 1981, BCCh).

En 1979, se aprobó por parte del BCCh el texto refundido de acuerdos vigentes sobre cuentas de ahorro a plazo, el cual establece los principales requerimientos para este tipo de cuentas y las plasma en el Capítulo III.E.1 del CNF. Como elementos principales, establece los siguientes:

^{7/} Un antecedente de la concreción de políticas públicas que fomentaron el ahorro en el pasado, lo constituyen las Cajas de Ahorro creadas a partir de 1877 – con la Caja de Ahorros de Santiago, y otras posteriores que fueron fusionadas en la Caja Nacional de Ahorros en 1910, las cuales, junto a otras instituciones similares, dieron origen al Banco del Estado de Chile en 1953.

- Periodo de reajuste cada 12 meses, considerando al efecto como fecha inicial para el cálculo el último día del mes de apertura de cada cuenta.
- Derecho a reajuste sobre el total del depósito para cuentas cuyos saldos no excedan las 200 UF.
- Un límite de hasta dos giros por periodo de reajustes, perdiéndose el derecho a reajuste y tasa de interés en caso de excederse ese número.

Dentro de los elementos de la discusión que derivó en las limitaciones a los periodos de reajuste y de giros, se recalcó que el objetivo principal era proteger a la industria bancaria en cuanto a sus fuentes de financiamiento.

Posteriores reformas mantuvieron el periodo para el cálculo de reajustes e intereses por ser conveniente en términos de simpleza y costo operacional. Asimismo, se aumentó el límite de giros anuales para acceder a reajuste del monto en ahorro a cuatro, y a seis para acceder al pago de intereses, como parte del proceso de flexibilización que buscaba hacer más atractivo el producto para las personas y en consideración a la diversificación de las fuentes de financiamiento para los bancos.