



Análisis sobre PdL que modifica la ley N°19.628, sobre protección de la vida privada, para prohibir que se comuniquen las obligaciones de carácter económico, financiero, bancario o comercial, mientras esté vigente el estado de excepción constitucional de catástrofe

Joaquín Vial
Vice Presidente, Banco Central de Chile

Julio 2021

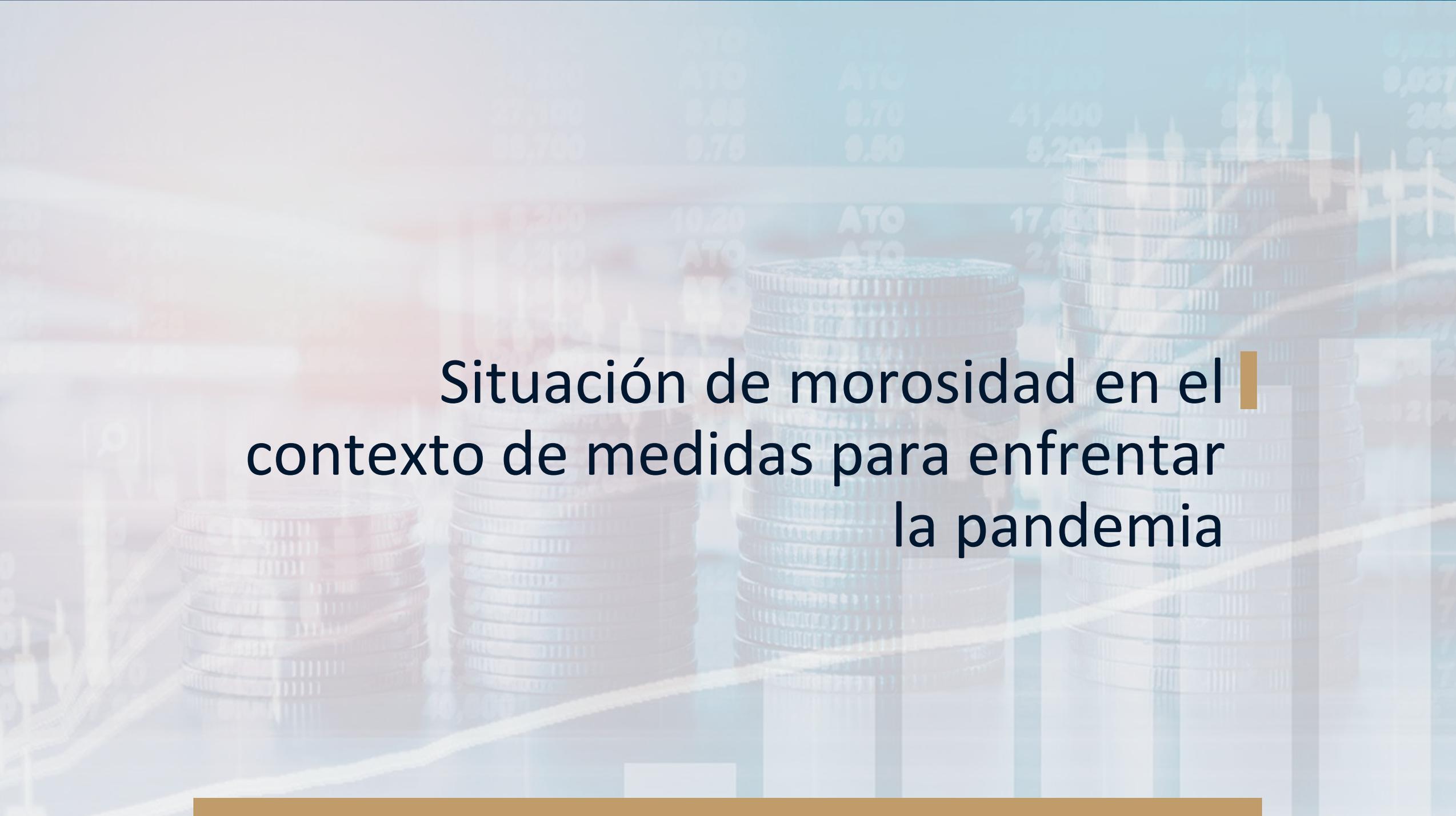
El boletín 13414-03 se refunde con otros cinco PdL y apunta a reducir la disponibilidad de información financiera de deudores

Principales puntos del proyecto:

- Los responsables de los registros de información de carácter económico, financiero o comercial **no podrán comunicar los datos relativos a obligaciones impagas** cuando se trate de:
 - Obligaciones que se hayan hecho exigibles con posterioridad al 18 de octubre de 2019
 - Empresas de menor tamaño (hasta 200 trabajadores o ventas por 100.000 UF al año)
 - Personas naturales que tengan un total de obligaciones impagas inferior a 150 UF. Una indicación propone rebajar este monto a 120 UF, que se aplicaría también a empresas.
- La suspensión regiría desde la publicación de la ley hasta 120 días después del término del estado de excepción constitucional de catástrofe vigente o sus prórrogas. Una indicación propone reducir este plazo a 30 días.
- Las personas podrán renunciar al bloqueo de información de manera expresa.

- Suspendir la comunicación y publicación de la información comercial sobre obligaciones impagas puede ser visto como favorable para personas que han incurrido en ellas, **pero sus consecuencias terminan siendo negativas para el conjunto de usuarios de servicios financieros, incluyendo los beneficiarios esperados de la medida.**
- Esto se debe a que los mayores beneficiados con el acceso a la información financiera son los usuarios, actuales o potenciales, del sistema financiero, especialmente aquellos que siendo buenos pagadores, pueden ser objeto de discriminaciones (*).

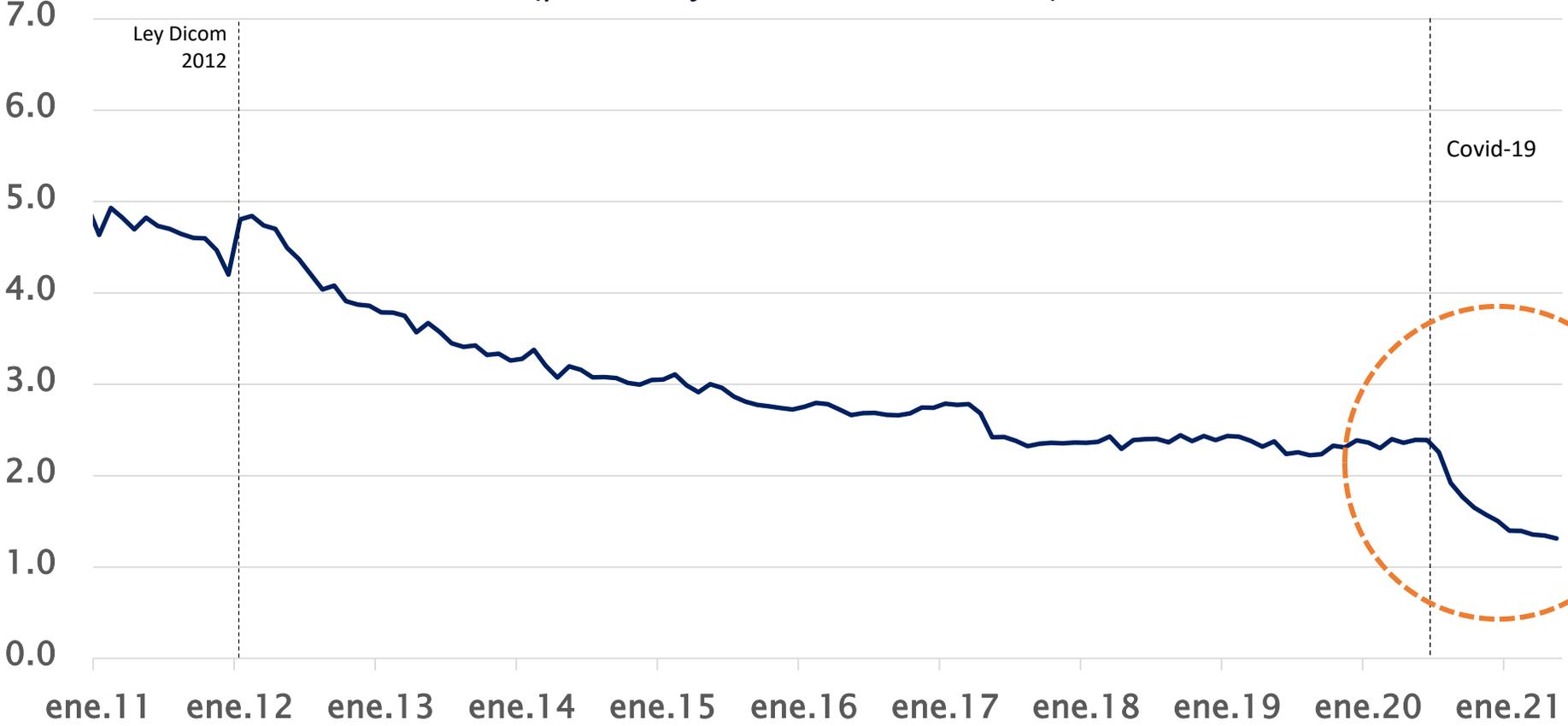
(*) Numerosos estudios empíricos respaldan esta conclusión. Ver Alvarez et al (2011); Jaffee y Russell (1976); Stiglitz y Weiss (1981); BID (2005); Jappelli y Pagano (1993); Galindo y Millar (2001); Japelli y Pagano (2002); Barron y Staten (2003); Love y Mylenko (2003); Djankov et al (2007); Falkenheim y Powell (2003) y Gutierrez y Hwang (2010).



Situación de morosidad en el
contexto de medidas para enfrentar
la pandemia

Las numerosas medidas de apoyo a la población en el curso de la pandemia --retiros de fondos, reprogramaciones, garantías estatales y ayudas fiscales-- han contribuido a reducir los problemas de mora para hogares y PyME.

Evolución de la mora hipotecaria (porcentaje de las colocaciones)

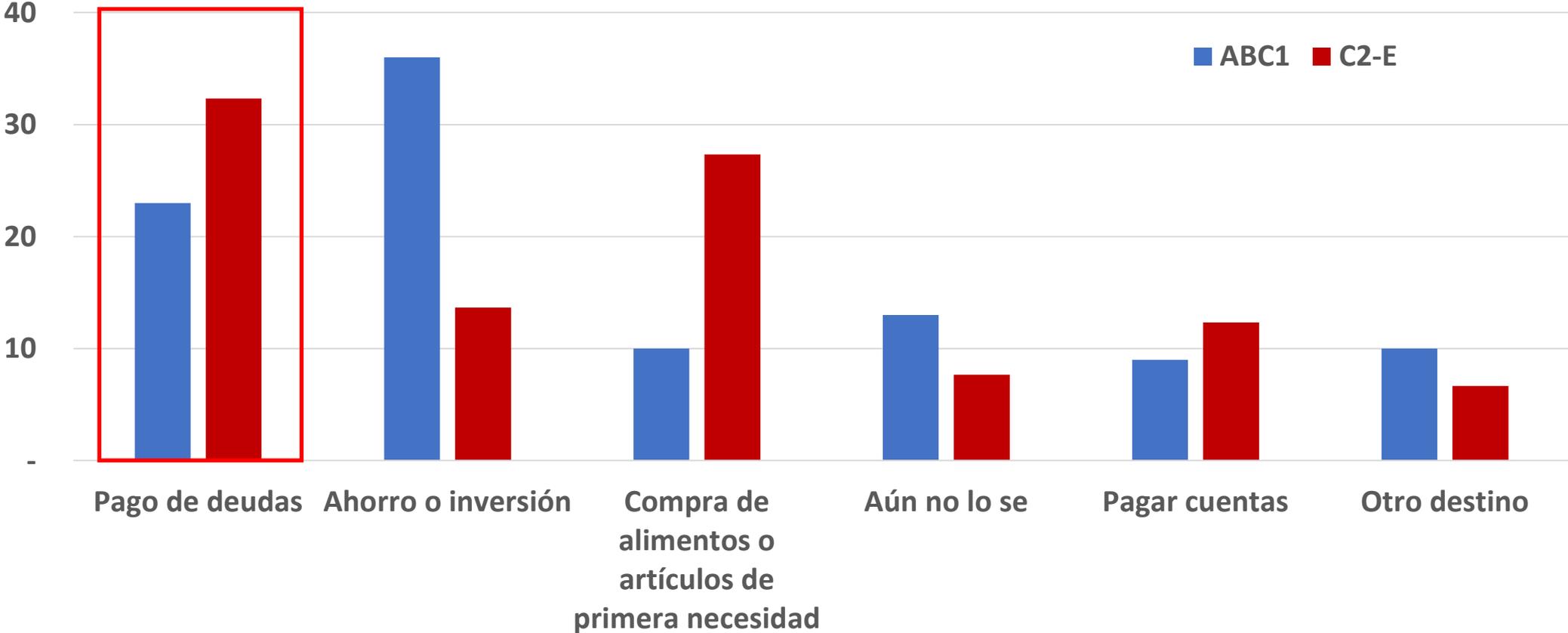


En lo más reciente baja la morosidad, en línea con las medidas implementadas durante la pandemia.

Fuente: BCCh en base a información de CMF.

Esto se debe, en parte, a que las personas han identificado el pago de deudas como una prioridad al momento de disponer de recursos adicionales

Encuesta de usos de recursos de retiros de fondos previsionales (*)
(porcentaje de las respuestas)

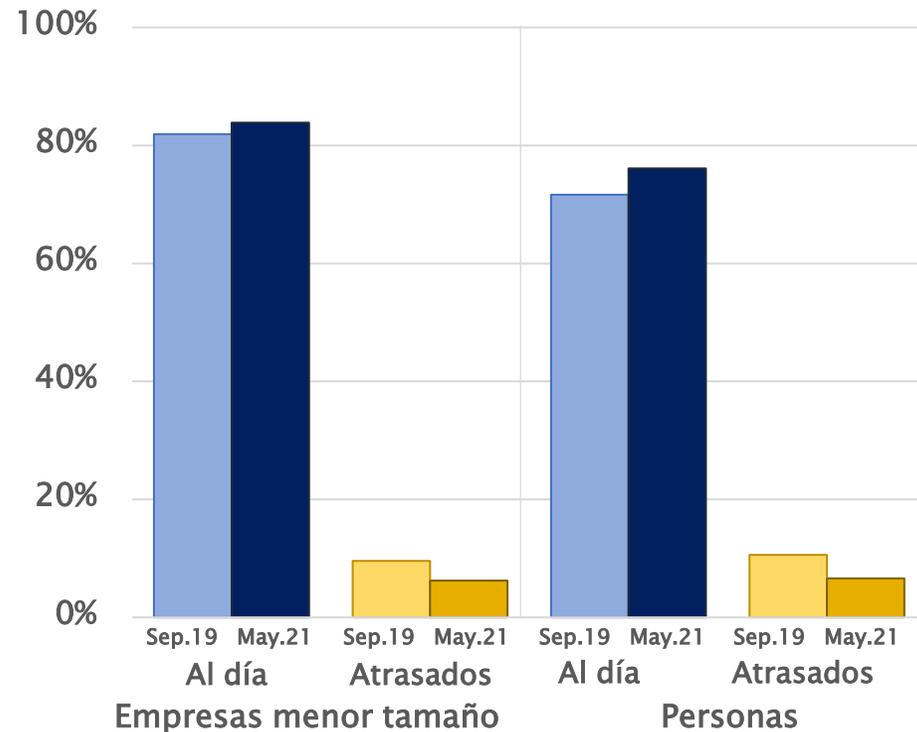


(*) La pregunta específica es: ¿Qué destino, en general, le dará Ud. a los fondos retirados de su AFP. Muestra total 2034 casos. En segmentos C2-E se computa el promedio de las respuestas de cada grupo.
Fuente: tuinfluyes.com, julio 2020.

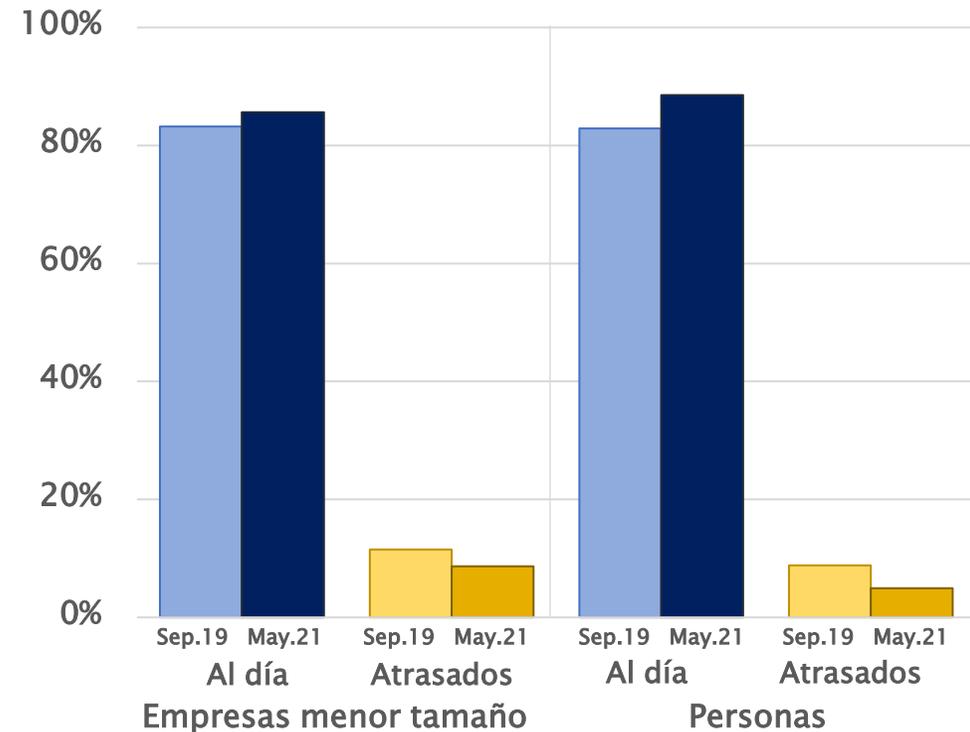
No sólo una alta fracción de los deudores se ha mantenido al día en sus créditos, sino dicha proporción ha aumentado como producto de las medidas implementadas.

Evolución de los deudores (*)

Cantidad de deudores (porcentaje del total)



Monto de la deuda (porcentaje del total)



(*) Los deudores atrasados corresponde a quienes tienen mora menor a 90 días, para el segmento de empresas con ventas hasta UF 100.000 y para personas con deudas impagas hasta UF 150, respectivamente. Se excluye a los deudores con mora de 90 días o más.

Fuente: BCCh en base a información de CMF.



Efectos de restringir la información crediticia

Más y mejor información crediticia genera efectos positivos para la ciudadanía

- 1) Mejoran las condiciones crediticias para los buenos pagadores, lo cual incentiva el buen comportamiento de pago
- 2) Fortalece la gestión de riesgo en las instituciones financieras
- 3) Se reducen las posibilidades y estímulos al sobreendeudamiento

Todo esto facilita el acceso y abarata el crédito, brindando más seguridad a los ahorrantes

El [“Termómetro de la Salud Mental en Chile ACHS-UC”](#) indica que parte importante de las personas con problemas de salud mental y síntomas de depresión están en situaciones de sobreendeudamiento

- Eliminar la información sobre deudas impagas no suprime la obligación de pago y facilita que las personas tomen aún más deuda producto de la ceguera informativa.
- El espejismo provocado podría agravar la situación financiera y la salud mental de las personas.

Cuando la información es escasa o incompleta, bancos y otros oferentes cubren el mayor riesgo mediante mayores de tasas de interés, menores volúmenes de crédito, exigencia de garantías y otras formas de aproximar el riesgo individual que inducen discriminación

- Ante la ausencia de información de pago, que refleje el riesgo inherente de las carteras, los oferentes recurren a datos alternativos, por ejemplo características socioculturales, condiciones de educación y lugar de residencia.
- En el extremo, ello produce restricciones en el acceso al crédito para ciertos sectores de la población.



- **Selección Adversa**

- Evaluación de riesgo sub-óptima ex-ante: Acreedores no pueden discriminar bien entre buenos y malos pagadores.

- **Riesgo Moral**

- Malos incentivos ex-post:
- Menor disponibilidad de información facilita el “sobreendeudamiento” ya que diferentes acreedores no comparten información entre sí



- **Mayor costo del crédito**

- **Costo de crédito** en base a promedios puede desincentivar participación de buenos pagadores.
- Carteras de crédito con mayor presencia de **deudores más riesgosos**.

- **Mayores requerimientos de garantías y menor acceso al crédito**

- Acreedores requieren activos reales en garantía como protección.
- **Acceso restringido en el segmento sin garantías.**

Países avanzados y emergentes buscan fortalecer el acceso a la información crediticia para eliminar discriminaciones y democratizar el acceso a servicios financieros

- La evidencia en diversas jurisdicciones apunta hacia el desarrollo de infraestructuras que favorecen las buenas condiciones de información crediticia:
 - En países de tradición legal francesa tienden a dominar los registros de crédito.
 - Países de tradición legal inglesa se inclinan más bien por el buró privado.
 - En Latinoamérica coexisten registros y burós.
 - Ejemplos: [anexo](#).

El BCCh ha expuesto reiteradamente los beneficios de ampliar la información de crédito, recibiendo apoyo parlamentario transversal





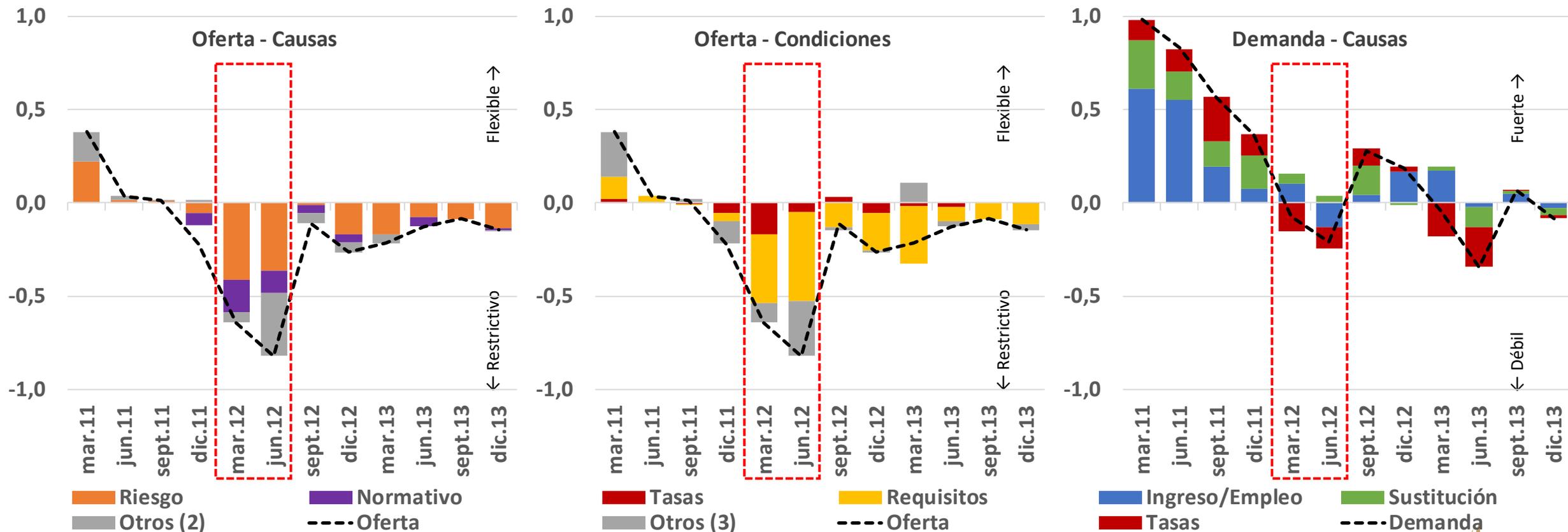
Problemas de la norma propuesta en comparación con medidas anteriores

Si bien este proyecto es similar a iniciativas anteriores, podría tener consecuencias todavía más adversas según nuestra interpretación del texto

- **Iniciativas anteriores (2002 y 2012) “borraron la historia de morosidad”**. Actuaban en un momento determinado del tiempo y solo para personas:
 - ⇒ La morosidad existente hasta el **mes x** desaparece para siempre.
 - ⇒ Sin embargo, si hay morosidad al **mes x+1** se informa
- **El PdL actual además borra el presente y el futuro comportamiento**. En una interpretación extensiva de las “obligaciones que se hayan hecho exigibles con posterioridad al 18 de octubre de 2019” que incluya “nuevas morosidades” posteriores a esa fecha, los efectos de este proyecto pueden persistir por un período prolongado, para personas y empresas.
 - ⇒ La suspensión para informar la morosidad existente hasta el **mes x** comienza con la publicación de la ley y finaliza **120 días** después de terminado el estado de excepción vigente o sus prorrogas
 - ⇒ Nuevas morosidades en meses siguientes (x+1, x+2, ...) tampoco se informarán, al ser obligaciones “exigibles con posterioridad al 18.oct.19”, mientras esté vigente el estado de excepción
 - ⇒ En este sentido existirá un “punto ciego”, en tanto rija la prohibición, que no se producía en iniciativas anteriores.

Con la Ley Dicom (feb.2012) se restringió la oferta de crédito de consumo, y la mayor percepción de riesgo se manifestó en un alza de los requisitos y tasas de interés

Percepción sobre créditos de consumo: Encuesta de Crédito Bancario (índice)(1)



(1) Porcentaje neto de respuestas ponderadas por participación del banco en el segmento. (2) Otros incluye el aumento/disminución de la competencia. (3) Otros incluye condiciones de monto, plazo, cupo de tarjetas de crédito y pago mínimo de cuotas.

Fuente: BCCh en base a la Encuesta de Crédito Bancario.

La experiencia indica que esta iniciativa generará un aumento en la morosidad mayor a ocasiones anteriores debido a la extensión de la suspensión de información, lo que inducirá una reducción en la oferta de crédito

- Iniciativas similares en 2002 y 2012 generaron un efecto transitorio de aumento de morosidad: la información de morosidad se comienza a recuperar luego del “borronazo”
- Con el proyecto en referencia, los efectos persistirán durante un período más prolongado. La extensión hacia delante de la prohibición de acceder a información crediticia alentará aumentos adicionales de la morosidad, incluso para deudores que se mantenían al día en sus obligaciones.
- La mayor morosidad obligará a aumentar las provisiones de las instituciones financieras, desviando fondos que de no ocurrir estarían disponibles para otorgar créditos. Esto además aumentaría el costo para todos los nuevos créditos.
- Es probable que el flujo de nuevos créditos se vea especialmente resentido durante el período adicional de bloqueo de información hacia adelante.
- Los oferentes de crédito no bancarios podrían verse más afectados, en la medida en que proveen servicios a sectores más riesgosos en términos de crédito y, por tanto, potencialmente más sensibles a la disponibilidad de información.

En conclusión, el BCCh considera que el PdL va en la dirección contraria a un buen funcionamiento del mercado del crédito...

- **Busca resolver un problema cuya magnitud es menor que en el pasado**
- **Hay una diferencia cualitativa importante respecto a casos anteriores:** En iniciativas anteriores, se borraba información del pasado. El actual además borra el presente y el futuro comportamiento, incentivando conductas que pueden encarecer la oferta de crédito.
- **Perjudica a los buenos pagadores y estimula el sobreendeudamiento, posiblemente más que en ocasión de iniciativas similares en el pasado**
 - Las personas y empresas que han tenido buen comportamiento de pago verán restringido su acceso al crédito pues se van a necesitar trámites adicionales para demostrar dicha condición
 - Puede que las personas sobre endeudadas aumenten dicha condición por el ocultamiento de su real situación crediticia

y puede generar un menor acceso al crédito en un momento clave para la recuperación

- **En medio de la incertidumbre actual, se puede reducir el acceso al crédito cuando se requiere un flujo compatible con la recuperación económica**
 - Eliminar o bloquear transitoriamente información aumenta el riesgo a los oferentes de crédito reduciendo sus incentivos a prestar
 - Mayor participación de deudores más riesgosos aumenta los riesgos y costos de otorgar créditos
- **Mitigadores: facultad para liberar información crediticia ampliada, más allá de bancos**

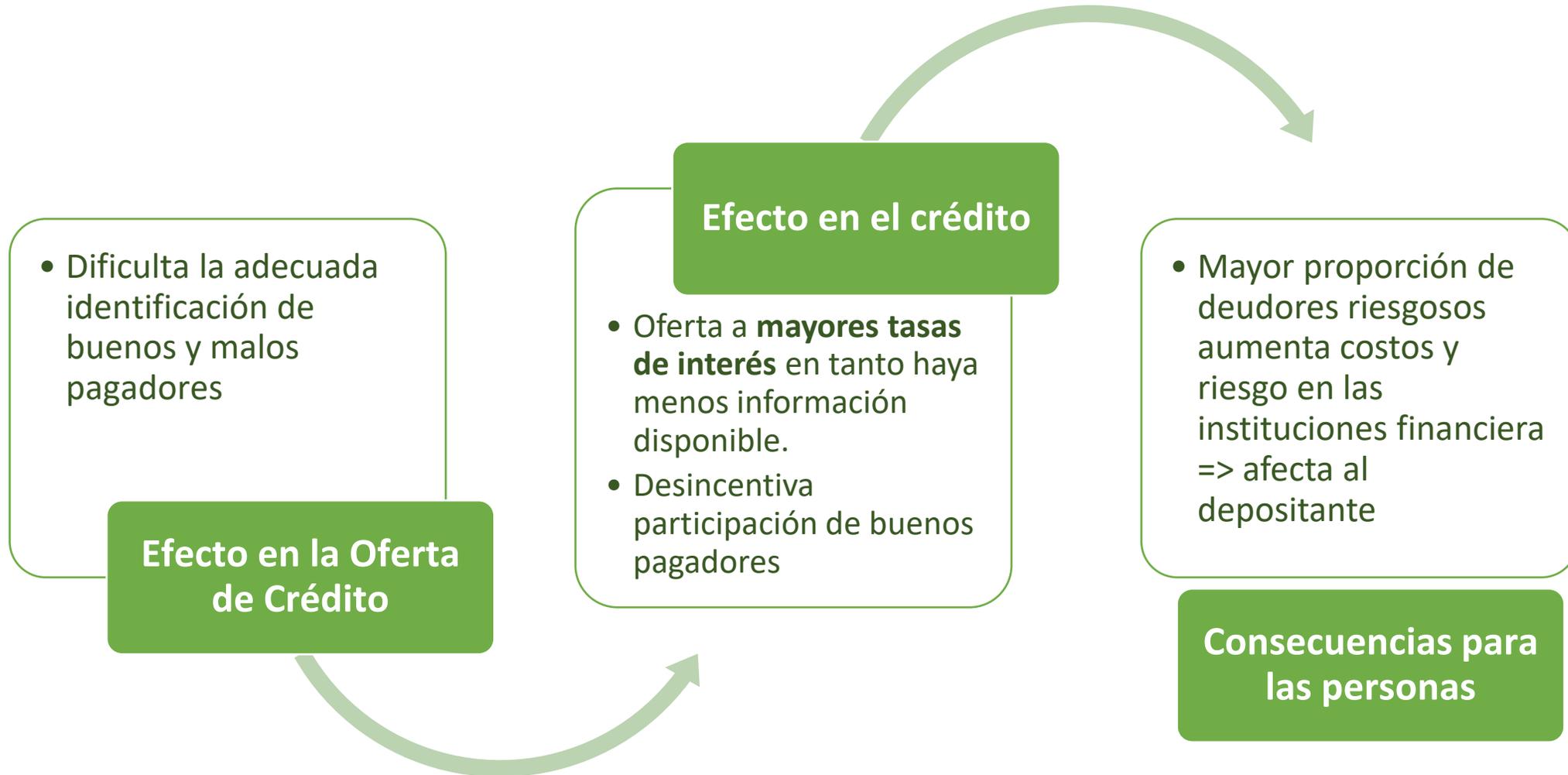


Análisis sobre PdL que modifica la ley N°19.628, sobre protección de la vida privada, para prohibir que se comuniquen las obligaciones de carácter económico, financiero, bancario o comercial, mientras esté vigente el estado de excepción constitucional de catástrofe.

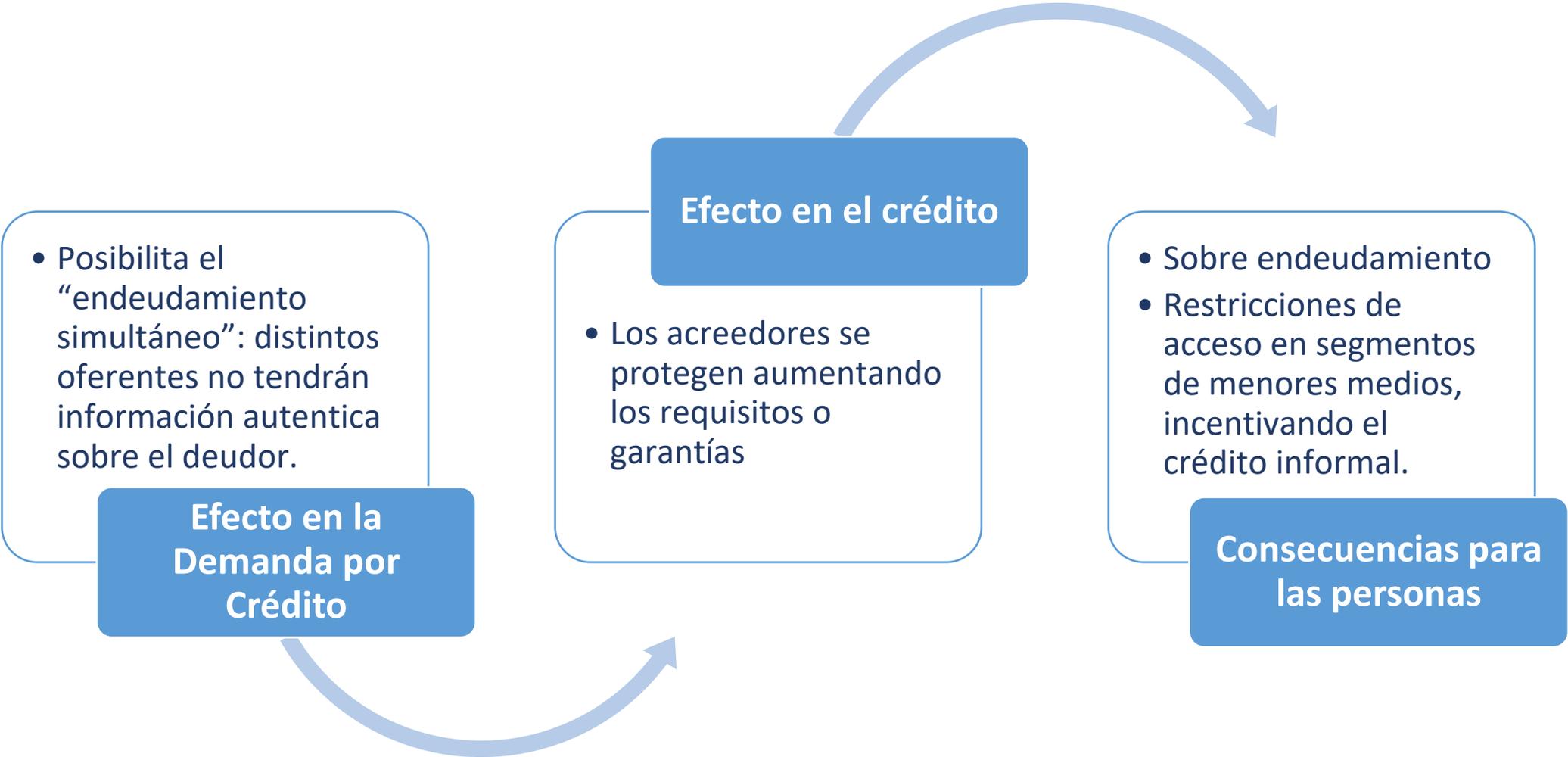
Joaquín Vial
Vice Presidente, Banco Central de Chile

Julio 2021

Reducir la información crediticia disponible debilita el funcionamiento del crédito, con efectos negativos para todos los participantes



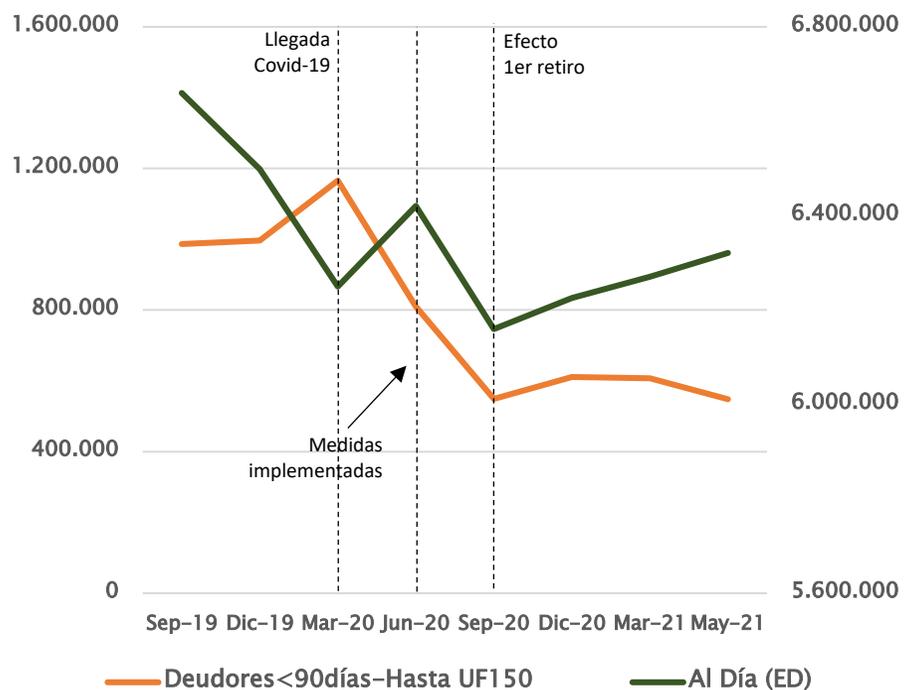
Reducir la información crediticia disponible debilita el funcionamiento del crédito, con efectos negativos para todos los participantes



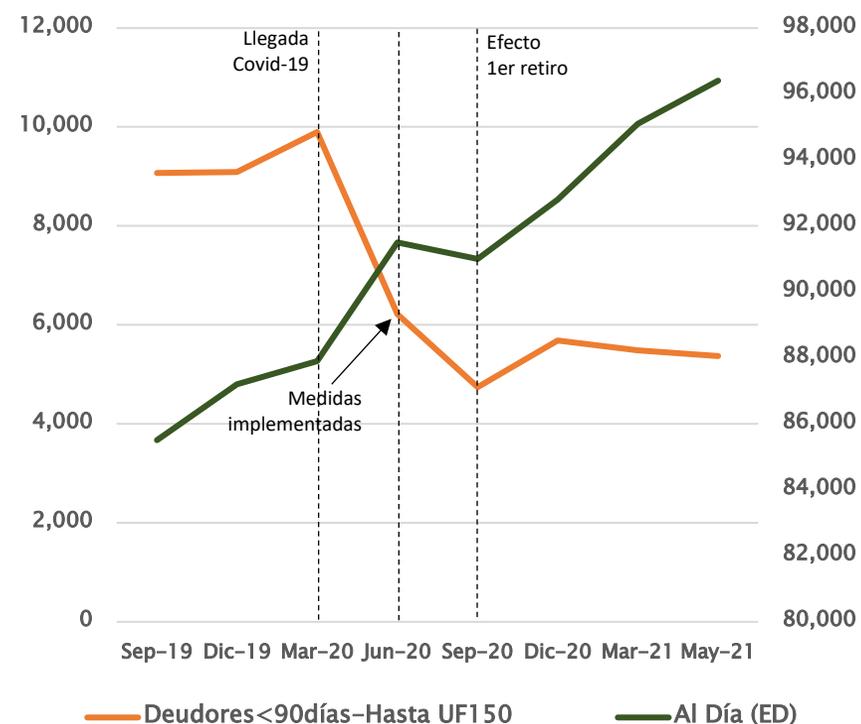
Actualmente, las medidas implementadas (IFE, retiros 10%, entre otras) han reducido la cantidad y monto de la deuda morosa de las personas.



Personas: Cantidad (número)

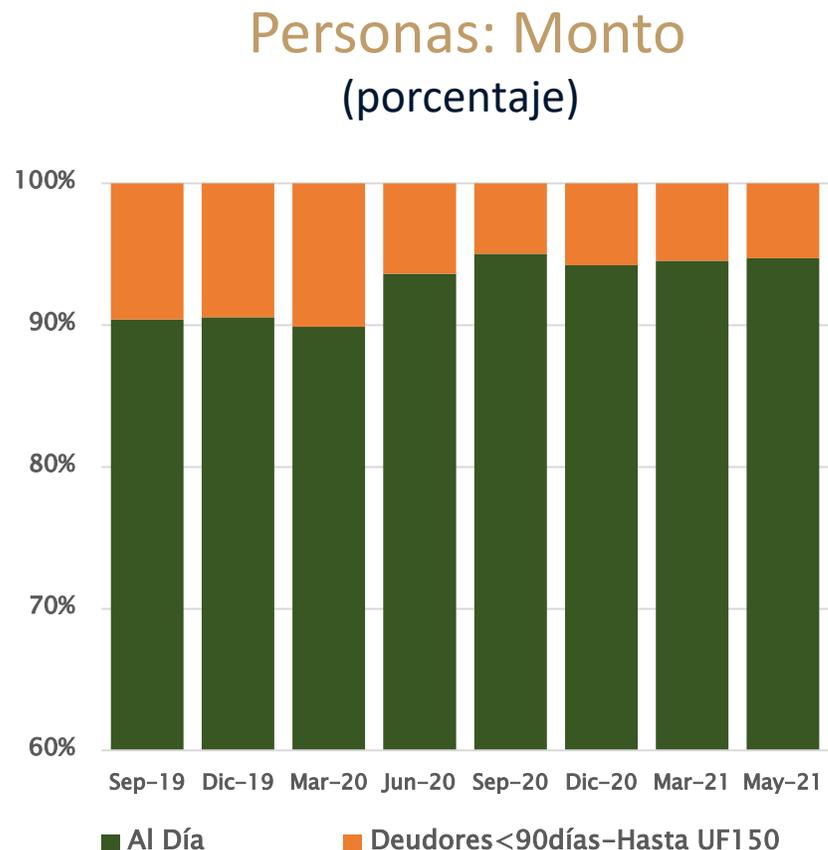
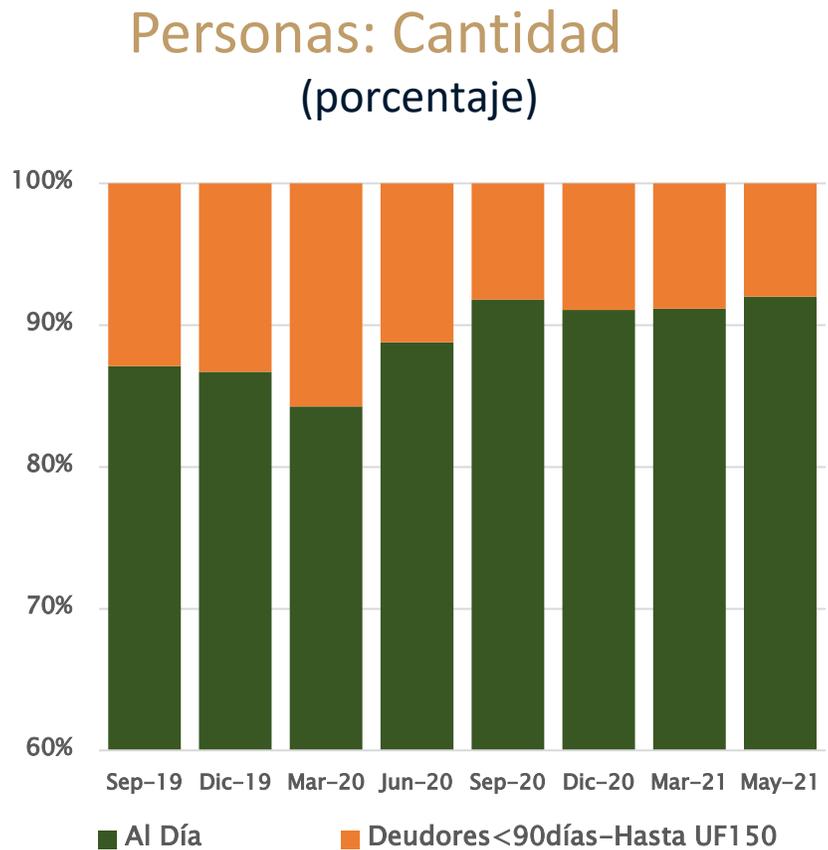


Personas: Monto (miles de millones de pesos)



Fuente: BCCh en base a información de CMF.

Actualmente, las medidas implementadas (IFE, retiros 10%, entre otras) han reducido la cantidad y monto de la deuda morosa de las personas.

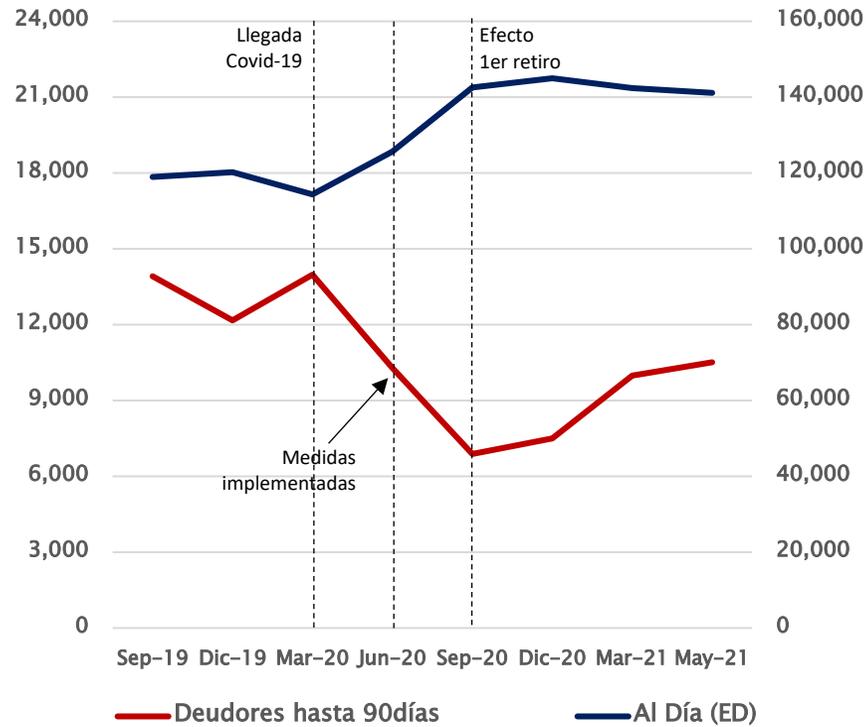


Fuente: BCCh en base a información de CMF.

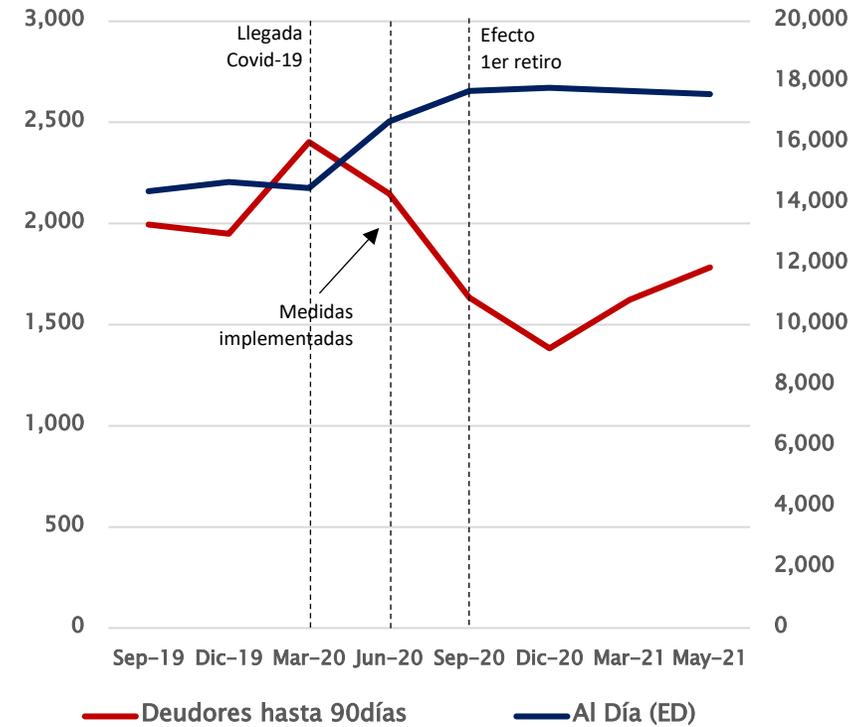
Las medidas implementadas sobre reprogramaciones y postergaciones, así como la mayor liquidez, también han reducido la cantidad y monto de la deuda morosa en empresas micro, pequeñas y medianas



Empresas de menor tamaño: Cantidad (número)



Empresas de menor tamaño: Monto (miles de millones de pesos)

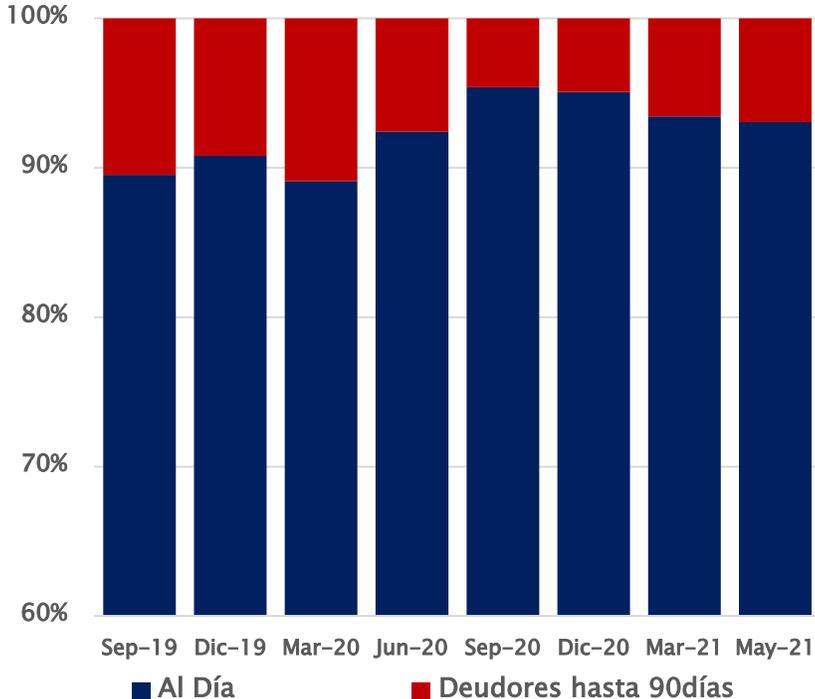


Fuente: BCCh en base a información de CMF.

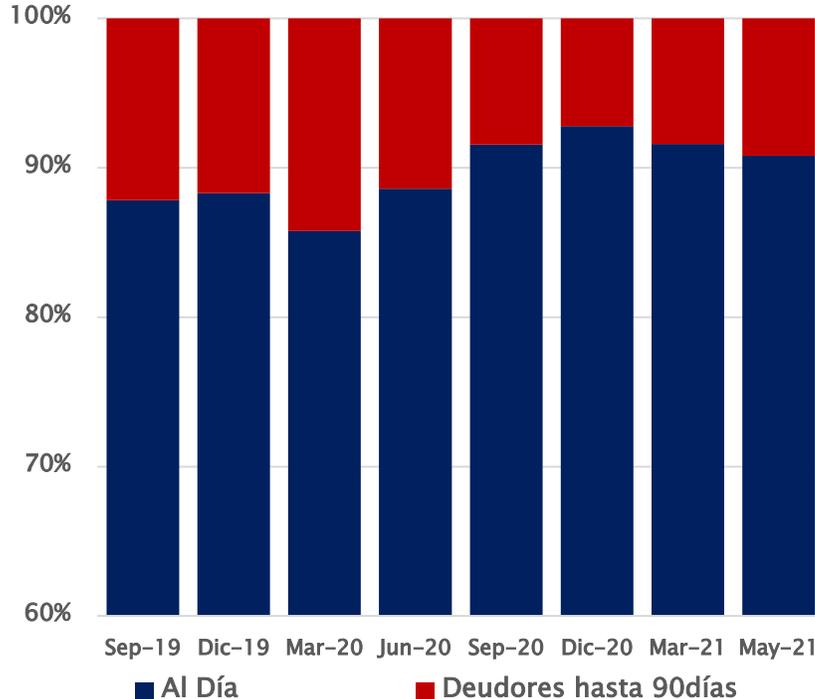
Las medidas implementadas sobre reprogramaciones y postergaciones, así como la mayor liquidez, también han reducido la cantidad y monto de la deuda morosa en empresas micro, pequeñas y medianas



Empresas de menor tamaño: Cantidad (porcentaje)



Empresas de menor tamaño: Monto (porcentaje)



Fuente: BCCh en base a información de CMF.

Proyecto de suspensión de información de deudores morosos y comparación con leyes de “Borronazos”



Proyecto	Descripción	Duración	Alcance	Objetivo	Efectos
Ley Dicom (Junio 2002)	Ley 19.812 que borra las listas con información de obligaciones totales impagas antes del 01/05/2002 y monto inferior a \$2.000.000	Única vez	Personas	<ul style="list-style-type: none"> Limpiar antecedentes Reincorporación laboral 	<ul style="list-style-type: none"> Eleva los requisitos para acceder al crédito^[1] Alza en costos de buenos pagadores^[1]
Ley No más Dicom (Febrero 2012)	Ley 20.575 que borra las listas con información de obligaciones totales impagas hasta el 31/12/2011 y monto inferior a \$2.500.000	Única vez	Personas	<ul style="list-style-type: none"> Respetar el uso de datos personales sólo para fines financieros 	<ul style="list-style-type: none"> Eliminación del registro de 2,8 millones de personas En un año, la tasa de reingreso llegó al 21%^[2] Alza de los índices de morosidad de los segmentos C3 y D^[3] A un año, la tasa de interés mediana subió 5,3pp para créditos de consumo pequeños^[4] A nivel agregado, el crédito se redujo en 3,5% y un 4,2% para personas de bajos ingresos^[4]
PdL Boletín 13.414-03 y otros refundidos	Suspender la comunicación de deudas exigibles impagas con posterioridad al 18/10/2019	Hasta 120 días corridos posteriores al término del estado de excepción o prorrogas	<ul style="list-style-type: none"> Empresas de menor tamaño Personas con deuda menor a UF 150 	<ul style="list-style-type: none"> Morosos no podrán solventar su deuda existente debido a la crisis sanitaria, por lo que se propone impedir divulgación en forma transitoria respecto de obligaciones indicadas 	<ul style="list-style-type: none"> Se podrían incrementar la morosidad y nivel de provisiones posterior al levantamiento de la suspensión El incremento de la asimetría de información podría significar una contracción crediticia o, en su caso, el aumento del costo del crédito

Fuente: [1] Entrevista a Fernando Contardo, gerente general de Sinacofi, en una nota de El Mercurio emitida el 03 de septiembre de 2012.

[2] “Cuarto Informe de Deuda Personal - Deudores Morosos a Marzo 2014”. Equifax y Universidad San Sebastián.

[3] Información entregada por Claudio Ortiz, gerente general del Comité de Retail Financiero, en una nota de El Mercurio emitida el 12 de febrero de 2013.

[4] Liberman et al (2018). “The Equilibrium Effects of Information Deletion: Evidencia from Consumer Credit Markets”. National Bureau of Economics Research, Working Paper 25097.

En consecuencia, economías avanzadas y emergentes tienden a fortalecer la presencia de información crediticia



- Países de tradición legal francesa tienden a tener un registro de Crédito: Bélgica, Francia, y Portugal.
- En Europa además coexisten de Registros y Burós: Austria, Alemania, Italia y España.
- Países de tradición legal inglesa se inclinan por el buró privado: Australia, Canadá, EEUU, Nueva Zelanda y UK donde no existen registros de crédito.
- En Latinoamérica también coexisten registros y burós: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay.
- Los burós de crédito han existido en Alemania, EEUU y Suecia por casi un siglo.
- En otras economías avanzadas como España, Francia e Italia, los burós surgieron durante los años 1990s
- En Argentina opera un registro de crédito desde 1991.
- En México el mayor buró opera desde 1995.
- En Marruecos y Egipto operan burós desde 2007 y 2008 respectivamente.

Fuente: Global Financial Development Report 2013. "Rethinking the role of the state in finance". The World Bank

El BCCh ha expuesto reiteradamente los beneficios de ampliar la información de crédito, recibiendo apoyo parlamentario transversal



Presentación de Solange Berstein, Gerenta de División de Política Financiera del Banco Central de Chile, en seminario TV-Senado. Santiago, 27 de noviembre de 2020

[Desarrollo de un Registro Consolidado de Crédito en Chile.](#)

Informe de Estabilidad Financiera Primer Semestre 2018

[Avances pendientes para un mercado financiero más robusto](#)

Informe de Estabilidad Financiera Segundo Semestre 2017

[Posibilidades de perfeccionamiento del marco regulatorio y supervisor de las cooperativas de ahorro y crédito en Chile](#)

Informe de Estabilidad Financiera Segundo Semestre 2015

[Regulación y supervisión de oferentes de crédito no bancarios de créditos de consumo](#)

Informe de Estabilidad Financiera Segundo Semestre 2006

[Importancia de los sistemas de información crediticia](#)

Referencias

- Álvarez, R., R. Cifuentes y K. Cowan. “Análisis de los potenciales efectos del proyecto de ley sobre tratamiento de información sobre obligaciones financieras y económicas”. Nota preparada como antecedente para la Comisión de Economía, Fomento y Desarrollo de la Cámara de Diputados. Noviembre 2011.
- Barron, J. M. y M. Staten. 2003. “The Value of Comprehensive Credit Reports” in *Credit Reporting Systems and the International Economy*, ed. por M. J. Miller, pp. 273–310. MIT Press.
- BID (2005). *Unlocking Credit: The Quest for Deep and Stable Bank Lending. Economic and Social Progress in Latin America and the Caribbean 2005 Report*.
- Djankov, S., C. McLeish y A. Shleifer. (2007), “Private Credit in 129 Countries,” *Journal of Financial Economics* 84(2): 299–329.
- Falkenheim y A. Powell (2003), “The Use of Public Credit Registry Information in the Estimation of Appropriate Capital and Provisioning Requirements”, in *Credit Reporting Systems and the International Economy*, ed. por M. J. Miller, pp. 229-273. MIT Press.
- Galindo, A. y M. Miller. 2001. “Can Credit Registries Reduce Credit Constraint? Empirical Evidence on the Role of Credit Registries in Firm Investment Decisions”, artículo preparado para el encuentro anual del Banco Interamericano de Desarrollo, Santiago, Chile.
- Gutierrez, M. y J. Hwang (2010), “Public Credit Registries as a Tool for Bank Regulation and Supervision.” *Policy Research Working Paper 5489*, Banco Mundial.
- Jaffee, D. y T. Russell. 1976. “Imperfect Information, Uncertainty, and Credit Rationing”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 90, pp. 651-666.
- Japelli, T. y M Pagano 2002, “Information Sharing, Lending and Defaults: Cross-Country Evidence” *Journal of Banking and Finance* 26(10): 2017-2045.
- Japelli, T. y M. Pagano. 1993. “Information Sharing in Credit Markets”, *The Journal of Finance*, Vol. 48, pp. 1693-1718.
- Love, I. y M. Mylenko. 2003. “Credit Reporting and Financing Constraints”. *World Bank Policy Research Working Paper No. 3142*.
- Stiglitz, J. E. y A. Weiss. 1981. “Credit Rationing in Markets with Incomplete Information”, *American Economic Review*, Vol. 71, pp.393-410.