



# **ANÁLISIS DE LOS POTENCIALES EFECTOS DEL PROYECTO DE LEY SOBRE TRATAMIENTO DE INFORMACIÓN SOBRE OBLIGACIONES FINANCIERAS Y ECONÓMICAS**

Roberto Álvarez, Rodrigo Cifuentes y Kevin Cowan\*  
Banco Central de Chile

**Noviembre 2011**

---

\* Nota preparada como antecedente para la Comisión de Economía, Fomento y Desarrollo de la Cámara de Diputados. Los contenidos de este documento no necesariamente reflejan la visión del Consejo del Banco Central de Chile.

## Resumen ejecutivo

*Esta nota revisa la evidencia internacional sobre el efecto de una base consolidada de deudores sobre el acceso al crédito y el riesgo de crédito. En segundo lugar analiza el impacto que una base de deuda consolidada podría tener sobre la “bancarización” – entendida como el acceso de nuevos clientes al mercado del crédito – en Chile. Ambos enfoques sugieren que mejor información sobre el mayor universo de deudores posible, tiene un efecto positivo en el acceso al crédito. La nota también sugiere que el acceso amplio a una base de datos comprehensiva de deudores tiene importantes beneficios para la supervisión y regulación del sistema financiero, pudiendo contribuir también a disminuir riesgos sistémicos.*

### 1. Registro crediticio en Chile y el Proyecto de Ley

Es común en el mundo que existan registros centralizados con la información de deudas de consumidores y empresas. Estos registros pueden ser provistos por el sector público, o por el sector privado. Los registros también difieren en cuanto al tipo de información que contienen— ésta puede ser la deuda total que un usuario mantiene en el sistema financiero y la historia de sus pagos (llamada información positiva o *blanca*) o información sobre eventos de mora o no pago de los agentes (llamada información negativa). Finalmente, los registros varían entre países en cuanto a la cobertura de oferentes que se incluyen en los registros – incluyendo sólo a los bancos o a los bancos y oferentes no bancarios<sup>1/</sup>. En el caso de Chile, el principal registro público de crédito es la base de deudores administrada por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF). Esta contiene información detallada, tanto positiva como negativa, de todos los deudores del sistema bancario. Además, existen entidades privadas que recopilan información crediticia, principalmente negativa, de distintas fuentes y a las cuales pueden acceder tanto la banca como otras entidades oferentes de crédito. No obstante, actualmente no se cuenta con información consolidada de los distintos oferentes de crédito que contenga tanto información positiva como negativa, ni con una regulación específica para el tratamiento de la información.

La falta de cobertura del sistema de información positiva actual se ha vuelto crecientemente relevante. A nivel de hogares, cabe destacar que según la Encuesta Financiera de Hogares (EFH) 2007 muestra que un 55% de los hogares a nivel nacional urbano tiene deuda de

---

<sup>1/</sup> Para una descripción de los sistemas de registros de créditos ver IFC (2006). Ver también Banco Central de Chile (2006), Recuadro II.2, página 35.

consumo con oferentes no bancarios<sup>2/</sup>. Según datos del último *Informe de Estabilidad Financiera* un 45% de la deuda total de consumo es no bancaria (BCCh, 2011b). Por otra parte, hay un 16% de hogares que tienen deuda con oferentes bancarios y no bancarios. En estos casos, los oferentes sólo tienen una visión parcial de la situación de la deuda del hogar al cual le otorgan un crédito<sup>3/</sup>.

En este contexto, el Proyecto de Ley tiene como objetivo principal ampliar la información sobre obligaciones financieras actualmente disponible, consolidando la información, ampliando el universo de oferentes de crédito que deberán reportar el sistema y ampliando el acceso al registro crediticio<sup>4/</sup>.

La incorporación de oferentes de crédito no bancarios no es inusual en otras economías. La encuesta “*doing business*” del Banco Mundial muestra que cerca de un 60% de los países cubiertos por la encuesta tienen registros privados que incluyen información de casas comerciales, emisores de tarjetas de crédito e intermediarios financieros no bancarios.

En relación al proyecto en cuestión, existen tres aspectos que merecen ser destacados. Primero, toda la información positiva y negativa de las deudas bancarias y no bancarias comenzará a recopilarse en una base de datos consolidada. Cabe recordar que la información positiva y negativa de deuda bancaria ya existe en la base de deudores administrada por la SBIF. Segundo, la información positiva y negativa (de origen bancario y no bancario) podrá ser revelada a los distintos tipos de oferentes de crédito que aportan al sistema. Tercero, el proyecto establece mecanismos de protección a los derechos de los titulares de los datos. En particular, se establece que la información positiva sólo puede ser entregada con autorización expresa del titular. Esto no ocurre con la información negativa, la que no requiere de autorización previa para ser consultada por cualquiera de los proveedores de crédito que aportan al sistema.

## **2. Revisión de literatura de experiencias internacionales**

---

<sup>2/</sup> Ver Banco Central de Chile (2011a).

<sup>3/</sup> Según la EFH 2007 un 67,5% de los hogares urbanos chilenos tiene algún tipo de deuda. Esta cifra contrasta con la información del banco mundial que muestra que cerca de un 30% de los adultos tienen información comprensiva en los registros crediticios chilenos.

[www.indexmundi.com/facts/chile/private-credit-bureau-coverage](http://www.indexmundi.com/facts/chile/private-credit-bureau-coverage)

<sup>4/</sup> Los otros objetivos del proyecto son establecer una regulación orgánica y ordenada del sistema de información comercial, dotar a la SBIF, de las facultades necesarias para regular y supervisar a los agentes del sistema y reforzar los derechos de los titulares de los datos.

El mercado del crédito se caracteriza por importantes asimetrías de información que pueden originar problemas para los oferentes de crédito que quieren evaluar el riesgo de crédito de un deudor. La literatura económica sugiere que sistemas que aumenten la información disponible sobre la deuda y el comportamiento de pagos de los agentes, y que consoliden esta información de modo de que sea accesible a un conjunto amplio de oferentes de crédito, puede contribuir a aliviar estas asimetrías, con efectos positivos sobre la evaluación del riesgo y el acceso al crédito de los clientes (Pagano y Japelli, 1993; Padilla y Pagano, 1997).

Esta mayor disponibilidad de información podría tener efectos importantes en el funcionamiento del mercado financiero. Un aumento de la cantidad y calidad de la información (positiva y negativa) permitiría mejorar la evaluación del riesgo crédito, reduciendo los problemas de selección adversa y riesgo moral. Esto se traduciría en un mejoramiento del acceso al crédito para los clientes que podrán hacer un uso más extensivo de su buen historial de crédito o de un bajo nivel de endeudamiento total (Japelli y Pagano, 2006).

La evidencia empírica tiende a respaldar estas hipótesis. Japelli y Pagano (2002), usando una muestra de 40 países, encuentran que la consolidación de información crediticia (positiva y negativa) aumenta el acceso al crédito y reduce el riesgo de no pago. Una conclusión similar se desprende del trabajo de Djankov et al (2007), quienes usan información para una muestra de 120 países y analizan también cambios en los países a través del tiempo en la consolidación de información. Sus resultados indican que los países con información compartida de deudas tienen una razón de crédito a PIB más alta, y ésta aumenta con cambios legislativos que permiten la consolidación de información comercial. Otro resultado interesante de este trabajo es que la existencia de registros públicos de deuda tiene un efecto positivo mayor sobre el crédito en países menos desarrollados. Finalmente, un estudio del BID (2005) encuentra resultados similares – mostrando que países con sistemas de registro de crédito tienen un sistema financiero significativamente más profundo.

Algunos estudios microeconómicos también sugieren efectos positivos en este sentido. Brown, et al. (2009), con información de empresas en 24 economía en transición, encuentran que la consolidación de información ha mejorado el acceso y reducido el costo del crédito. Sus resultados indican que estos efectos tienden a ser mayores en aquellas firmas con información contable menos transparente. Kallberg y Udell (2003) encuentra para una muestra de firmas en Estados Unidos que contar con información de su historial crediticio mejora las predicciones de no pago, lo que tiene efectos positivos sobre la evaluación de riesgo de crédito por parte de los oferentes. Barron y Staten (2009) usan simulaciones de datos individuales de deudores de crédito de consumo para analizar si las restricciones al uso de información afecta la evaluación

de riesgo. Sus resultados muestran que el uso de información negativa de los deudores y la mayor cobertura de oferentes de crédito (bancos y *retail*) contribuye a incrementar acceso al crédito y reducen el riesgo de no pago. Cowan y De Gregorio (2003), por su parte, muestran que la información positiva contribuye significativamente a mejorar la capacidad de predecir no pago en la banca chilena<sup>5/</sup>. En otras palabras, esta evidencia indica que menores restricciones al uso de información, dado un cierto nivel de acceso, reduce el riesgo de no pago. Simétricamente, dado un cierto riesgo de no pago, menos restricciones a la información incrementan el acceso al crédito de los individuos.

En resumen, la evidencia empírica sugiere que podrían existir efectos positivos tanto en la capacidad de manejo de riesgos como en el acceso al crédito de la consolidación de información y en particular la incorporación de información positiva planteada en este proyecto de ley.

Por otra parte contar con mayor y mejor información positiva puede facilitar la labor de regulación y supervisión de las agencias públicas. Una de las características de la reciente crisis financiera fue el excesivo endeudamiento de hogares con baja capacidad de pago, que llevó a importantes aumentos en la morosidad de esos hogares, con severos impactos la economía de Estados Unidos. En este sentido, un registro crediticio comprehensivo permite calibrar adecuadamente las provisiones en el sistema bancario (Falkenheim y Powell, 2003) o detectar tendencias que pudiesen eventualmente generar riesgos para dicho sistema (Gutierrez y Hwang, 2010).

### **3. Antecedentes específicos al caso chileno sobre potenciales efectos sobre el acceso de las personas al crédito**

Una preocupación específica que se ha levantado en el caso chileno, es si la existencia de esta base afectaría la “bancarización”, entendiendo por esta el acceso de nuevos clientes al mercado del crédito.

La conexión entre ambos tema (base consolidada de deudores y bancarización), se entiende de la siguiente manera. En general un proveedor de crédito pedirá a un cliente nuevo garantías y/o evidencia sobre su capacidad de pago. Estas suelen tomar la forma de demostración de un

---

<sup>5/</sup> Barron y Staten (2003) y Powell et al (2004) muestran que contar con información positiva tiene un impacto significativo en el riesgo de cartera de la banca usando datos de EEUU, Argentina y Brasil. Turner, et al. (2008) presentan evidencia similar para otros países.

trabajo estable con un cierto nivel de renta que asegure alguna holgura por sobre las necesidades mínimas del grupo familiar<sup>6/</sup>. En el caso de clientes que pueden aportar estos antecedentes la incorporación de ellos al sistema no debiese verse afectada por la base propuesta. Más aún, lo más probable es que se vea favorecida, al contar los oferentes de crédito con una visión fidedigna de la situación de endeudamiento de este deudor potencial.

Sin embargo, en segmentos de población que no pueden dar las garantías mencionadas anteriormente, la tecnología de bancarización toma una forma distinta. Esta busca identificar en la práctica a las familias con capacidad de pago. Para esto, los proveedores de crédito dan créditos de bajo monto a estas familias. Se espera que algunas familias paguen y otras no. Las pérdidas por quienes no pagan son cubiertas por los ingresos que le generarán, en el presente y en el futuro, los clientes que pagan. A los que van demostrando capacidad de pago, normalmente el emisor de crédito les va ampliando el monto que les presta. De este modo, el cliente va obteniendo un mayor acceso a crédito en base a la prueba efectiva de su buena calidad de crédito que da a través de su historia.

En este contexto, el vínculo con la base de deudores, es que las familias con capacidad de pago, serían identificables en dicha base por otros proveedores de crédito, a través de su buena historia de pagos. Esto generaría mayor competencia por las familias con buen historial de pago, lo que debiese traducirse en menores tasas, alineadas con su riesgo de crédito. De esta manera el proveedor de crédito que realizó la inversión en la identificación de esta familia podría perder, según este argumento, el poder cuasi monopolístico que tiene sobre esta, y por ende perdería una fuente de rentas que le permite financiar los costos de la identificación, que son las pérdidas por los créditos a familias que no tuvieron capacidad de pago.

Esta línea argumental es discutible desde varios puntos de vista.

En **primer** lugar, el proyecto establece que para que un oferente de crédito cualquiera pueda acceder a la historia positiva de crédito de un deudor en particular, este último debe autorizar el acceso a la información. Por lo tanto no es correcto suponer que los oferentes de crédito puedan hacer búsquedas masivas de buenos pagadores en la nueva base de datos. Esta es una diferencia importante respecto de la base de deudores de la SBIF, ya que en esta última todos quienes entregan información en ella pueden acceder tanto a la información positiva como negativa de los clientes que se encuentran en ella.

---

<sup>6/</sup> Esto puede ser complementado o sustituido por otras garantías tangibles como bienes o avales.

En **segundo** lugar, la importancia que da el argumento a las rentas obtenidas de los clientes ya identificados hablaría de un modelo de bancarización basado en la incapacidad de las personas de mostrar su historia de crédito de manera creíble a otros proveedores, situación que los deja atados a los proveedores a quienes han demostrado su verdadera capacidad. Si esto fuese así, indicaría un proceso de bancarización frágil y cuyo aporte al bienestar es al menos cuestionable. Lo primero ya que la historia de crédito es propiedad de las personas, por lo que su uso es una cuestión de tecnologías disponibles, no de derechos adquiridos por sus contrapartes. Lo segundo, ya que la limitación de la capacidad de las personas de ejercer sus derechos no parece una base legítima para una actividad por más positivos que parezcan sus efectos. Si este fuera el caso, la evaluación de bienestar de esta forma de bancarizar debiese sopesar los beneficios del acceso al crédito con las pérdidas por el cobro de tasas superiores al riesgo de crédito observable.

**Tercero**, no es claro que esta forma de bancarizar necesite de la explotación de rentas de los ya identificados. Un ejercicio simple que nos permite obtener ciertos órdenes de magnitud. Suponemos que el proveedor de crédito presta a los clientes sin garantías (ni historia) por primera vez a un máximo de 90 días (tres cuotas) a la tasa máxima convencional (1.5 veces la tasa promedio) y su costo de financiamiento es la mitad de la tasa promedio. Si este crédito se renueva por buen cumplimiento en las mismas condiciones, los clientes con capacidad de pago generarían un excedente a lo largo de un año que podría financiar una tasa de no pago de 16% en el grupo de deudores sin historia (suponiendo que los que no pagan no pagan ni siquiera una cuota). Si a los 6 meses de buen cumplimiento el monto de crédito se duplicase, los clientes con capacidad de pago generan un margen en un año que puede cubrir un no pago de 22%.

Esto es sólo para un año. Un parámetro que falta incorporar es la extensión de la historia de “buen comportamiento” que llevaría a un cliente a ser calificado como un sujeto de crédito de menor riesgo. En dos años, los clientes con capacidad de pago podrían casi duplicar las cifras anteriores. Estas aumentarían aún más si se consideran aumentos de cupo a los que pagan. Esto sugiere que es posible generar esquemas de identificación de clientes con capacidad de pago que no descansan en la obtención de rentas cuando esa identificación ya se ha completado.

En **cuarto** lugar, hay argumentos adicionales para establecer que la base de deudores no eliminará la inversión en identificación de clientes, en particular en el caso de las casas comerciales. En estas, junto al proceso de “bancarización” hay uno de “clientización”. Por esto nos referimos al hecho de que el crédito de las casas comerciales no es un sustituto perfecto del crédito que pueden ofrecer otros proveedores, y un número importante de clientes usan el

crédito de las casas comerciales aún cuando tienen acceso a otras fuentes<sup>7/</sup>. Esto lo podemos comprobar a través de la EFH 2007 que muestra que el 63% de los hogares del primer quintil de ingreso que tiene algún tipo de crédito bancario, tiene además deudas con casas comerciales<sup>8/</sup>. Esto, presumiblemente, es porque el crédito de la casa comercial le da acceso a cierto tipo de beneficios valorados por las personas (estrategias de fidelización). Esto implica que un cliente bancarizado por una casa comercial no solo es un cliente identificado para el sistema en general, sino que también tiene un valor para la propia casa comercial ya que hay una alta probabilidad de que pueda seguir teniendo una relación futura que le siga generando ingresos hacia adelante. La relevancia de este efecto es mayor aún si se considera que las casas comerciales tienden a cobrar tasas mayores a los demás oferentes de crédito.

De este modo, la inversión en identificación de clientes le genera rentas a la casa comercial que van más allá del negocio del crédito. Por lo tanto este emisor de crédito debiese estar dispuesto a invertir en esta actividad recursos de otras fuentes, en particular, del margen que generan todos los clientes ya identificados. Estos incluyen tanto clientes identificados por el proceso de inversión aquí descrito, como clientes con garantías observables.

En conclusión en una primera aproximación es difícil encontrar argumentos que indiquen que la base consolidada de deudores vaya a eliminar la actividad de identificación de nuevos clientes con capacidad de pago por parte de intermediarios específicos. En esta dimensión, debiese facilitar a clientes con bajo riesgo la comunicación de esa información y el uso de ella para la obtención de crédito a menores tasas.

#### **4. Comentarios finales**

La evidencia internacional destaca los efectos positivos que las bases consolidadas de deudores tienen tanto sobre el manejo de riesgos de los intermediarios financieros como en el acceso al crédito. Una revisión más detallada del contexto chileno no encuentra base para esperar un impacto negativo en el acceso de nuevos clientes al crédito.

Además, una base consolidada de este tipo tiene importantes beneficios para la supervisión y regulación del sistema financiero. Por ello es importante que esta información esté disponible, con los resguardos adecuados, a nivel de deudores individuales, para las autoridades supervisoras y reguladores pertinentes, incluyendo la SBIF y el Banco Central, de manera que

---

<sup>7/</sup> Ver Montero y Tarzijan (2010) para una discusión de las fuentes de éxito comercial de las casas comerciales.

<sup>8/</sup> Ver Banco Central de Chile (2011a), Tabla B3, página 29.

puedan hacer estudios de evaluación de riesgo sistémico y los organismos reguladores pueden efectuar su labores de monitoreo y supervisión.

Finalmente, es importante que cualquier avance en la ampliación de la cobertura de los aportantes de información positiva, no sea en desmedro de la información con la que actualmente cuenta la SBIF para fines de supervisión y de la capacidad actual de los bancos de hacer gestión de riesgos.

## 5. Referencias

Banco Central de Chile (2006), *Informe de Estabilidad Financiera*, Segundo semestre 2006.

Banco Central de Chile (2010), *Informe de Estabilidad Financiera*, Primer semestre 2010.

Banco Central de Chile (2011a), “Encuesta Financiera de Hogares: Metodología y Principales Resultados EFH 2007. Revisión junio 2011”.

[www.bcentral.cl/estadisticas-economicas/financiera-hogares/index.htm](http://www.bcentral.cl/estadisticas-economicas/financiera-hogares/index.htm)

Banco Central de Chile (2011b), *Informe de Estabilidad Financiera*, Primer semestre 2011.

BID (2005), *Unlocking Credit*. Banco Interamericano del Desarrollo 2005, Washington, EE.UU.

Barron, J.M. y M. Staten (2003), “The Value of Comprehensive Credit Reports: Lessons from the US Experience,” en Miller, M.J. (Ed.): *Credit Reporting Systems and the International Economy*. MIT Press, Boston.

Brown, M., Japelli, T. y M. Pagano (2009), “Information Sharing and Credit: Firm-Level Evidence from Transition Countries,” *Journal of Financial Intermediation* 18(2): 151-172.

Cowan, K. y De Gregorio (2003), “Credit Information and Market Performance”, en Miller, M. (ed) *Credit Reporting Systems and the International Economy*, MIT Press.

Djankov, S., C. McLiesh 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”, en Miller, M. (ed) *Credit Reporting Systems and the International Economy*, MIT Press.

IFC (2006), *Credit Bureau Knowledge Guide*, International Finance Corporation, Washington, EE.UU.

Gutierrez, M.y J. Hwang (2010), “Public Credit Registries as a Tool for Bank Regulation and Supervision.” Policy Research Working Paper 5489, Banco Mundial.

Japelli, T. y M Pagano (2006), “Role and Effects of Information Sharing in Credit Markets,” en G. Bertola, R. Disney, y C. Grant (Eds.): *The Economics of Consumer Credit: European Experience and Lessons from the U.S*, Cambridge: The MIT Press.

Japelli, T. y M Pagano (2002), “Information Sharing, Lending and Defaults: Cross-Country Evidence” *Journal of Banking and Finance* 26(10): 2017-2045.

Kallberg, J.G. y G.F. Udell (2003), “The Value of Private Sector Business Credit information Sharing: The US Case,” *Journal of Banking and Finance* 27(3): 449–469

Montero, J.P. y C. Tarzijan (2010), “El Éxito de las Casas Comerciales en Chile: Regulación o Buena Gestión?” Documento de Trabajo 565, Banco Central de Chile.

Padilla, A.J. y M. Pagano (1997), “Endogenous Communication among Lenders and Entrepreneurial Incentives,” *The Review of Financial Studies* 10 (1), 205–236.

Pagano, M.,¿ y M. Jappelli, (1993), “Information Sharing in Credit Markets,”. *Journal of Finance* 43(5): 1693– 1718.

Powell, A., N. Mylenko y G. Majoni (2004), “Improving Credit Information, Bank Regulation and Supervision: On the Role and Design of Public Credit Registries, Policy Research Working Paper 3443, Banco Mundial.

Turner, M.A., Varheses, R. y P. Walker (2008), “The Structure of Information Sharing and Credit Access: Lessons from Policy,” Briefing Paper, Political & Economic Research Council (PERC).