

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA DIVERSOS CUERPOS LEGALES, CON EL OBJETO DE ADOPTAR MEDIDAS PARA COMBATIR EL SOBREENDEUDAMIENTO

Boletín 16.408-05

29 de noviembre de 2023
Heidi Berner | Subsecretaria de Hacienda

TABLA

1. Modificaciones
FOGAES

2. Nuevo programa de
garantías para
refinanciamiento de
personas
sobreendeudadas

3. Regulación pago
mínimo tarjetas de
crédito

4. Modificaciones Ley
de Fraudes

1. Modificaciones FOGAES

Fondos de Garantía Estatal

- Actualmente se encuentran vigentes los FOGAPE Tradicional y Chile Apoya. Este último, objeto de una reciente modificación a su reglamento que amplió el catastro de beneficiarios.
- Adicionalmente, están vigentes dos (2) programas de FOGAES, en la línea de apoyo a la construcción y giro inmobiliario (oferta) y acceso a la vivienda (demanda). Este proyecto de ley modifica estos dos programas, para apoyar al giro de la construcción, y conseguir uno de los objetivos del proyecto original de impulsar la construcción de obras con fines públicos.

1. Modificaciones al Fondo de Garantías Especiales (FOGAES)

Contexto y diagnóstico

- El sector de la construcción fue impactado negativamente por la situación económica en los últimos años y la existencia de las tasas altas para los créditos hipotecarios.
- En ese contexto, se creó el Programa Garantías Apoyo a la Construcción (art. 2° transitorio), que permite entregar créditos por aproximadamente USD 500 millones para mejorar el acceso a financiamiento al rubro inmobiliario y de la construcción, y otras actividades directamente conexas.
- El FOGAES ha ayudado a mejorar el acceso a financiamiento e incentivar el desarrollo de proyectos con fines públicos, donde el mandante es una institución pública como el MINVU o el MOP.
- Sin embargo, existe evidencia de que parte importante de los créditos garantizados se han otorgado a rubros complementarios (industria, por ejemplo), alejándose parcialmente del objetivo de la política pública.

1. Modificaciones al Fondo de Garantías Especiales (FOGAES)

Condiciones actuales FOGAES Apoyo a la Construcción

- Las empresas que quieran acceder a estos beneficios deben cumplir con los siguientes requisitos: (i) tener ventas anuales netas sobre UF 100 mil y hasta UF 1 millón; (ii) que al menos uno de sus giros en el SII corresponda a actividades de construcción e inmobiliario o a actividades directamente conexas; (iii) cumplir criterios de sostenibilidad y solvencia, y (iv) otros definidos por reglamento (ej. Ventas anuales).
- Para empresas con ventas netas anuales entre 100 mil y 600 mil UF, la cobertura de la garantía alcanza hasta un 70% del saldo deudor de cada financiamiento. En el caso de empresas con ventas entre 600 mil y 1 millón de UF, cubre hasta el 60%.
- Puede destinarse a inversiones, refinanciamientos y capital de trabajo.
- Se mantiene la vigencia por 12 meses, hasta abril 2024.

1. Modificaciones al Fondo de Garantías Especiales (FOGAES)

Propuesta de modificación FOGAES Apoyo a la Construcción

- Se propone una serie de modificaciones al artículo segundo transitorio de la Ley N° 21.543, que establece el FOGAES, así como al Decreto N° 83 de 2023 del Ministerio de Hacienda.
- Modificaciones:
 - i. Se elimina el piso (100 mil UF ventas anuales netas).
 - ii. Para proyectos con mandantes públicos no se considerará el tope (1 millón UF) pudiendo otorgarse boletas de garantía.
 - iii. Aumenta el porcentaje de garantía en 10% por tramo.
 - iv. Considerando los objetivos de diseño y las restricciones presupuestaria, se modificará paralelamente el reglamento para focalizar en los rubros inmobiliario y construcción, y no actividades conexas.

1. Modificaciones al Fondo de Garantías Especiales (FOGAES)

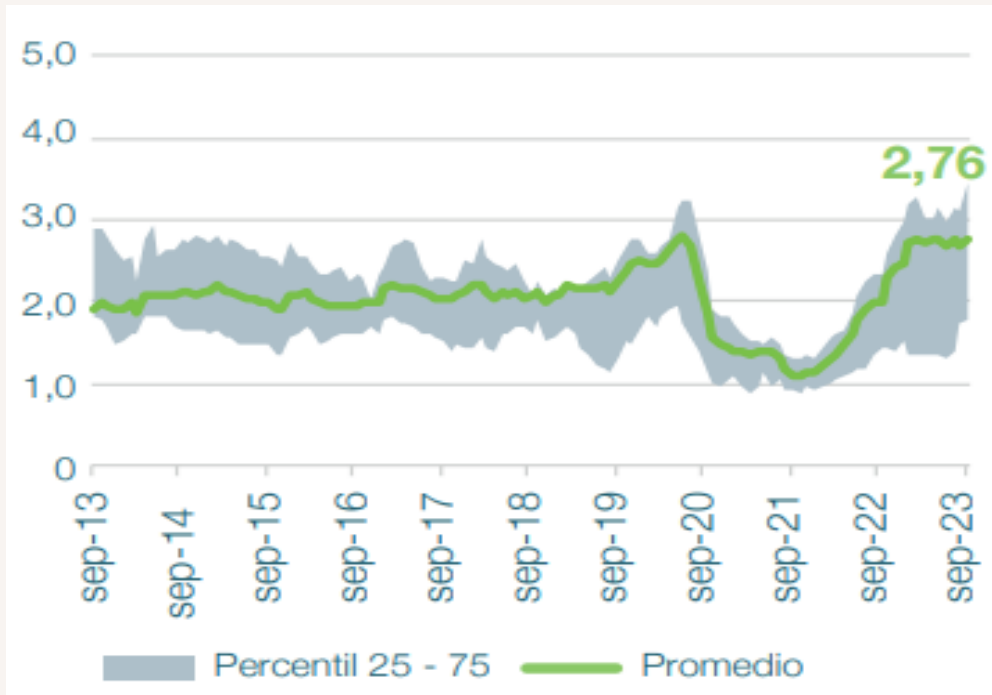
Propuesta de modificación FOGAES Apoyo a la Vivienda

- Se amplía el plazo para solicitar garantías hasta el 31 de diciembre de 2024 (actualmente abril 2024).
- Se hacen correcciones formales para subsanar algunas dificultades que se han detectado en la operación del programa (se unifica el criterio de “solicitud” a “otorgamiento” del crédito dentro de la vigencia del programa).
- Se incluye una modificación al Decreto con Fuerza de Ley N°251 del Ministerio de Hacienda, sobre Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio, permitiendo a las mutuarías participar como entidades otorgantes de créditos en este programa.

2. Nuevo programa de garantías para refinanciamiento de personas sobreendeudadas

2. Nuevo programa de garantías para refinanciamiento

Mora mayor a 90 días (% de créditos otorgados)



Fuente: ABIF en base a CMF

Diagnóstico

- Los indicadores de morosidad en la cartera de consumo se han deteriorado, alcanzando niveles tan altos como los registros previos a pandemia, si bien en el margen se han estabilizado.

2. Nuevo programa de garantías para refinanciamiento

Propuesta

- Créase un nuevo programa de garantías estatales, en el marco del FOGAES, que incentiva la posibilidad de que las instituciones financieras puedan refinanciar las deudas de personas que posean un alto nivel de endeudamiento, medido como relación deuda ingreso (“RDI”).
- Con esta iniciativa se espera que, dada la garantía estatal, las condiciones de pago de las deudas refinanciadas con la institución financiera sean más favorables a las de los créditos que sustituyan, generando así una reducción de la carga financiera mensual.

2. Nuevo programa de garantías para refinanciamiento

Propuesta

De la misma forma que ocurrió en el caso del Programa de Garantías a la Vivienda y el Programa de Garantías para la Construcción, **la determinación específica de los criterios se establecerá en el Reglamento del programa, sin embargo, se consideran los siguientes bordes:**

- RDI: ≥ 6 sin crédito hipotecario o ≥ 70 con crédito hipotecario.
- Beneficiarios: personas con ingresos mensuales inferiores a \$1.500.000 brutos.
- Tipo de deuda: consumo y comercial.
- Tope de deuda: 160 UF.
- Mora: máximo 90 días .
- Garantía: 50%.
- Plazo garantía: 4 años.
- Vigencia programa: desde la publicación de la ley hasta el 31 de diciembre de 2024.

2. Nuevo programa de garantías para refinanciamiento

Beneficiarios del programa

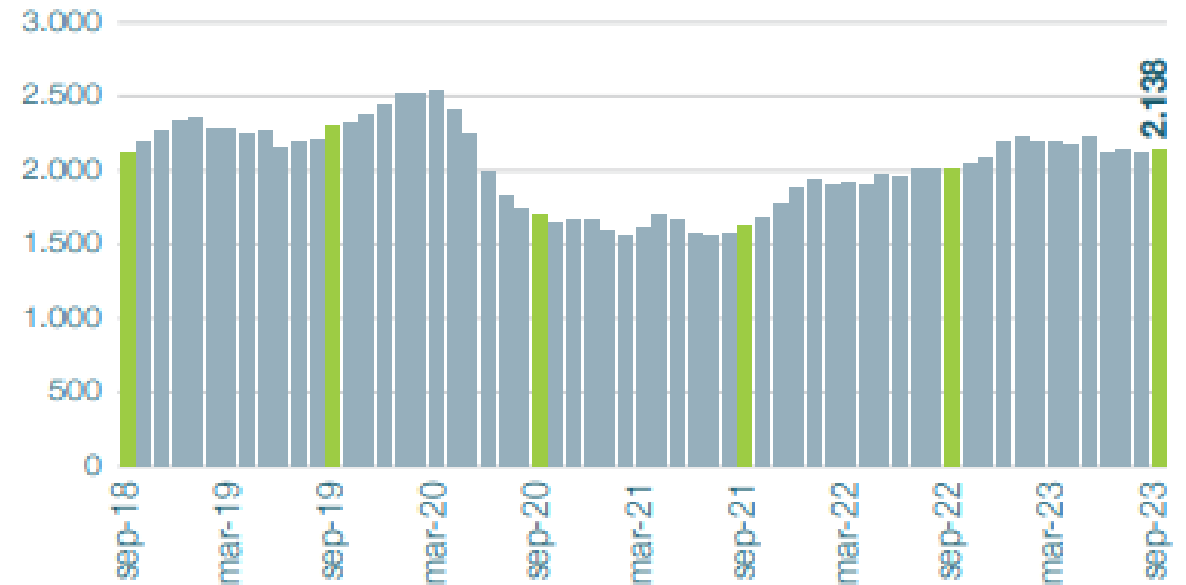
Ingresos	Mediana carga fin.	Mediana RDI sin hipotecario	N° deudores	Monto financiamiento (MM USD)	Pérdida esperada anual (MM USD)
<= 500mil	100%	34,7	30.538	143	6
(500mil, 1mill]	44,7%	12,1	28.954	248	10
(1mill, 1,5mill]	41,5%	12,2	16.465	173	6
	Total		75.957	563	23

3. Regulación pago mínimo tarjetas de crédito

Diagnóstico

- Realizar el pago mínimo de tarjetas de crédito de manera recurrente, sin considerar la amortización del capital insoluto y otros cargos propias del uso de las tarjetas como medio pago, puede tener un impacto negativo en las finanzas personales de los consumidores, ya que, al aumentar el tiempo necesario para pagar la deuda, aumentan los costos totales del crédito y la probabilidad de morosidad.

Flujo de colocaciones de consumo en tarjetas y líneas de crédito, Región Metropolitana ^[1]
(US\$ millones constantes, promedio mensual trimestre móvil)

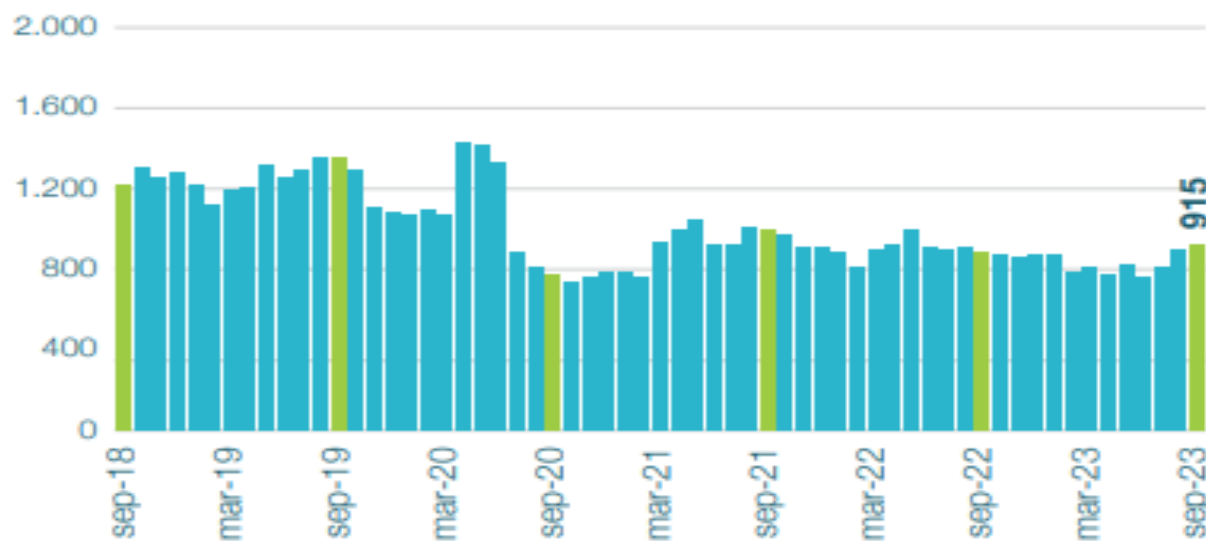


Fuente: Asociación de Bancos en base a Banco Central de Chile.

[1] Montos en US\$ calculados al dólar observado del cierre de septiembre de 2023 (\$ 906,84) y reajustados según la variación de la UF.

2. Nueva regulación de pago mínimo de tarjetas de crédito (créditos rotativos)

Flujo de colocaciones de consumo en cuotas ^[1]
(US\$ millones constantes, promedio mensual trimestre móvil)



Fuente: Asociación de Bancos en base a CMF.

[1] Montos en US\$ calculados al dólar observado del cierre de septiembre de 2023 (\$ 906,84) y reajustados según la variación de la UF.

Diagnóstico

- La regulación del pago mínimo de las tarjetas de crédito actualmente reside en el reglamento sobre información de tarjetas de crédito bancarias y no bancarias, produciéndose una cierta anomalía por no residir en el regulador financiero (CMF).

Propuesta

- Respecto a la regulación en materia de información y publicidad, se propone que estas continúen radicadas en el Sernac.
- Respecto al algoritmo de pago mínimo, se propone incluir un nuevo título al final de la Ley 18.010 (Título IV denominado DEL PAGO DE CRÉDITOS ROTATIVOS, con un artículo único, Nro. 37). Este nuevo título alberga nuevas facultades o mandatos que se otorgan a la CMF en materia de operaciones de crédito de dinero.
- La propuesta permite regular el algoritmo y hacer ciertas excepciones.

Propuesta

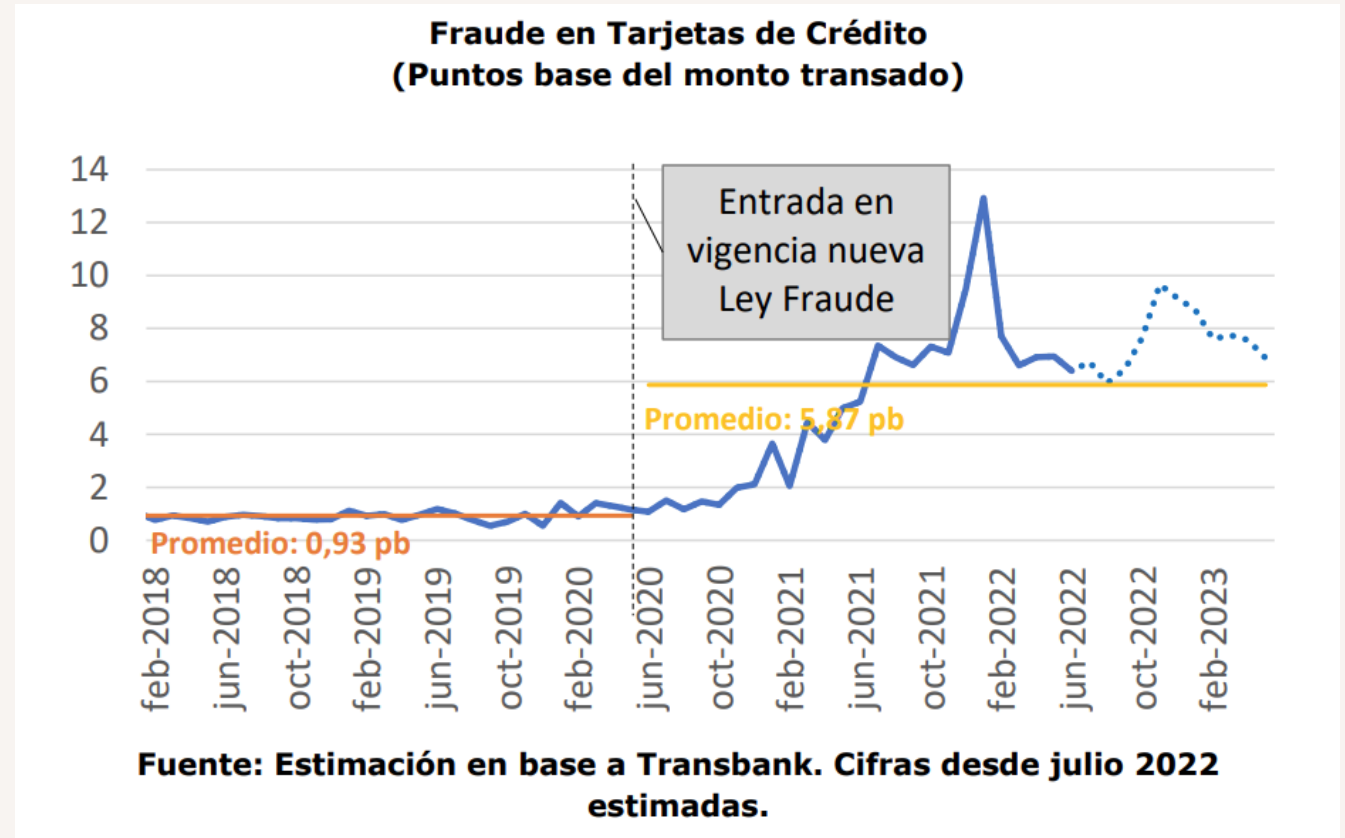
- La Comisión determinará, mediante norma de carácter general, el monto mínimo que deberán pagar periódicamente los deudores de aquellas operaciones de crédito de dinero que se originen en la utilización de tarjetas de crédito mediante una línea de crédito rotativa o refundida, según sea el caso, otorgadas por aquellas entidades sometidas a su fiscalización, conforme a lo establecido en el artículo 2° de la Ley General de Bancos, pudiendo en todo caso establecer situaciones excepcionales en que las entidades podrán liberar a los deudores de la obligación del referido pago mínimo.
- El incumplimiento de lo señalado en este artículo podrá ser sancionado por la Comisión respecto de las referidas entidades que fiscaliza, conforme a lo dispuesto en el Decreto ley N° 3.538 de 1980.

4.

Modificaciones Ley de Fraudes

Diagnóstico

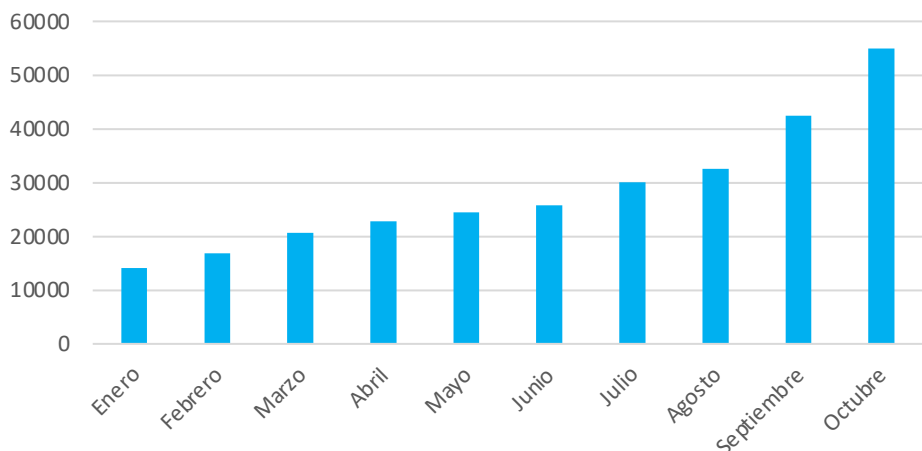
- Antes de la entrada en vigencia de la Modificación a la Ley de Fraudes, por cada \$1.000.000 transados, se reportaban \$93 de fraude. Hoy, por cada \$1.000.000 transado el fraude reportado asciende a \$587 –es decir, decir, bajo esta métrica, el fraude hoy es 6,3 veces más alto que previo a la modificación a la ley.



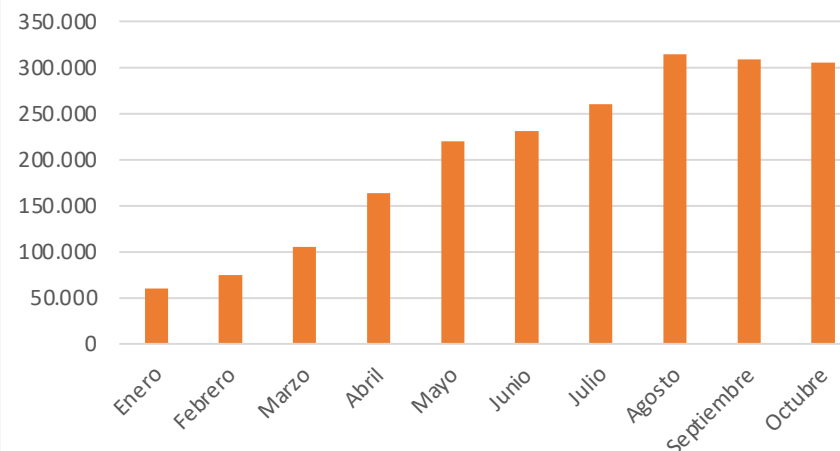
Evolución de cifras BancoEstado – Número de Reclamos a octubre 2023

- Se observa un fuerte aumento en la cantidad de reclamos ingresados mensuales y la cantidad de transacciones no reconocidas y reclamadas por el cliente, que también aumentaron de forma significativa.

Cantidad de reclamos pagados por Ley de Fraude



Cantidad de transacciones pagadas



El número de reclamos se triplica, pasando de 14 a 42 mil al mes; y las transacciones reclamadas se multiplican por cinco, de 60 a 310 mil al mes

Dada la estructura de la Ley de Fraudes, el **98,7%** de casos ingresados corresponde a casos menores a 35UF

	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Total general
Cantidad de reclamos	14.102	16.837	20.707	22.851	24.521	25.762	30.112	32.536	42.470	75.160	305058
Cantidad de Transacciones	60.375	74.459	104.940	163.357	219.908	230.736	260.328	313.969	308.813	347.936	
Casos <35UF	13.969	16.707	20.479	22.334	23.797	25.467	29.881	32.298	42.207	74.767	301906
Casos >35UF	133	130	228	517	724	295	321	238	263	393	3242

Tabla anterior considera el detalle por casos menor y mayor a 35UF.

Evolución de cifras BancoEstado – Montos Pagados

- La siguiente tabla detalla los montos pagados por fraude para los distintos canales, se deja en evidencia el incremento en las transacciones de compras en comercios y giros (cajeros automáticos y Caja Vecina), ambas realizadas en modalidad presencial.

Tipo	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Total
Compras Presenciales con tarjeta de crédito y débito	113	147	208	267	626	830	1.275	1.439	1.483	3.748	10.136
Giros en cajero automático	357	425	644	826	1.429	2.014	2.993	3.891	8.282	21.251	42.112
Giros CajaVecina	56	64	155	380	915	1.092	1.316	1.384	1.327	1.182	7.871
Transferencias Electrónicas de fondos vía APP o WEB	632	855	858	843	824	903	900	784	762	1.076	8.437
TEF y Pagos Caja Vecina	9	10	10	14	20	19	29	12	31	46	200
Compras por internet Nacional	341	494	759	702	770	561	595	598	507	750	6.077
Compras por internet Internacional	354	466	616	681	756	614	740	678	706	832	6.443
Total	MM\$1.862	MM\$2.461	MM\$3.250	MM\$3.713	MM\$5.340	MM\$6.033	MM\$7.848	MM\$8.786	MM\$13.098	MM\$28.885	

Propuesta

Al artículo 4º

- Se propone que el emisor pueda requerir del usuario, al momento de denunciar un fraude a la institución financiera, **la suscripción de una declaración jurada simple**, indicando el monto reclamado y el medio a través del cual se realizó el fraude. Lo anterior, como una medida de desincentivo para desconocer operaciones efectivamente realizadas. (Art. 4, nuevo inciso tercero).
- Se propone facultar a la CMF para definir, a través de Norma de Carácter General, estándares mínimos de seguridad, autenticación y registro, con el objeto de mejorar las medidas de seguridad de la industria, y monitorearlas constantemente conforme al avance de la tecnología y comisión de delitos, **previniendo la comisión de fraudes**. (Art. 4, nuevo inciso séptimo).

Propuesta

Al artículo 5º

- Se propone **aumentar los plazos para la restitución** (de 5 a 10 días hábiles). Lo anterior, permite una **oportuna revisión de los antecedentes** del caso reclamado, y recopilación de antecedentes que eventualmente resulten en una judicialización (casos de dolo) (Modificación al Art. 5).
- **Respecto del monto, se propone trasladarlo de la ley a normativa secundaria que otorgue flexibilidad**, debiendo revisarse anualmente. Se propone que un reglamento emitido por el Ministerio de Hacienda, previo acuerdo del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, defina los umbrales de restitución. Esto permitirá que pueda **revisarse y ajustarse de manera más expedita y periódica el monto a restituir (actualmente UF 35)**, y puedan establecerse criterios distintos atendiendo, por ejemplo, al canal o vía del fraude, sin perjuicio de la posibilidad de explorar otros criterios asociados a ingresos, entre otros (Modificación al Art. 5).

Propuesta

Nuevo artículo 5º bis

- Se propone establecer un **procedimiento especial de suspensión del pago**, sin distinción de monto, **cuando hubiere antecedentes suficientes de la existencia de dolo** (actualmente hay una suspensión para el pago del monto que excede las 35 UF, en ciertas circunstancias). Se asimila a una medida prejudicial, en el sentido de obligar al emisor a presentar la demanda, y que la suspensión sea validada por el juez. Se acompaña de otras medidas en resguardo de los usuarios, como el abandono del procedimiento de oficio.

Propuesta

Nuevo artículo 5º ter

- Se propone establecer un catálogo de presunciones de dolo o culpa grave, las que cobran especial relevancia para el procedimiento de suspensión del nuevo artículo 5 bis:
 - a) Transacciones realizadas entre cuentas del mismo titular, abiertas con anterioridad.
 - b) Transacciones en que el usuario haya reconocido, expresamente, que entregó sus claves voluntariamente a terceros, a sabiendas de que podrán ser usadas para giros o transacciones.
 - c) Hipótesis de reiteración (con condenas anteriores).
- **En el afán de no modificar el estándar de culpa ni alterar la carga de la prueba en desmedro de los usuarios, se estableció como un régimen de presunciones que recogen las hipótesis más comunes, y que dan cuenta de conductas dolosas o gravemente negligentes.** Sin embargo, estas presunciones permiten prueba en contrario por parte del deudor.

Propuesta

Nuevo artículo 5º quarter

- Se propone establecer una obligación a reporte de las instituciones financieras que inicien procedimientos de suspensión ante el Juzgado de Policía Local respectivo (nuevo artículo 5º bis) para seguimiento y aplicación de eventuales sanciones por parte de la CMF a sus fiscalizados en caso en que no respondan debiendo hacerlo, o realicen otras conductas contrarias a la ley.

**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA DIVERSOS CUERPOS LEGALES,
CON EL OBJETO DE ADOPTAR MEDIDAS PARA
COMBATIR EL SOBREENDEUDAMIENTO**

Boletín 16.408-05

29 de noviembre de 2023
Heidi Berner | Subsecretaria de Hacienda