



# VALOR QUE AGREGA EL CRÉDITO SOCIAL DE LAS CCAF EN RELACIÓN A OTRAS INSTITUCIONES DE CRÉDITO: Impacto de extender el descuento por planilla a otras instituciones

Junio de 2012

## Resumen

*Se encuentra en avance una iniciativa que busca "igualar la situación de los oferentes de crédito, haciendo extensivo a los principales actores del mercado financiero como son bancos, empresas de retail, cooperativas de ahorro y crédito y las Cajas de Compensación, la posibilidad de descontar directamente de las remuneraciones de los trabajadores en servicio activo -sean del sector privado o público- como a las personas que se encuentren pensionadas". Para justificar este proyecto se dan razones de competitividad y de cuestionamientos al régimen de crédito social administrado por las CCAF. La presente nota técnica pretende revisar el régimen señalado, exponiendo las tasas de interés ofrecidas en el mercado financiero, así como proyectar posibles efectos de la iniciativa en cuestión.*

## I. Antecedentes

Actualmente se encuentra en el Senado una iniciativa que ampliaría la facultad de descontar, directamente de los salarios de los trabajadores, cuotas de pago de créditos (descuento por planilla), una facultad que hasta ahora sólo poseen las Cajas de Compensación, y que podría extenderse a la banca, cooperativas y al retail financiero<sup>1</sup>. El objetivo de la moción es generar una mayor competencia en el mercado del crédito, con la finalidad de incentivar menores tasas de interés, sobre todo en los segmentos más bajos.

El punto central que plantea la iniciativa es el de igualar la situación de los oferentes de crédito, generando un potencial impacto sobre el régimen de crédito social que operan las Cajas. Actualmente el descuento se realiza directamente de las remuneraciones de los trabajadores en servicio activo, sean del sector privado o público, como a las personas que se encuentran pensionadas, cualquiera sea el régimen previsional al que pertenezcan, cuotas de crédito previa petición escrita, en las condiciones establecidas por ley.

De acuerdo a lo señalado en sesiones previas del Senado, el proyecto iría en beneficio directo de los deudores, ya que el descuento por planilla reduce el riesgo del crédito, obteniéndose una menor tasa de interés, lo que se vería potenciado por una mayor competencia en la industria.

Sin embargo, lo que no comenta la moción parlamentaria, es que el crédito social de las Cajas apunta a aquellas personas que son marginadas por la banca, ofreciendo un producto universal y homogéneo según los principios de las prestaciones de seguridad social. En tal sentido, las

<sup>1</sup> Boletín N° 7092-13, ingresado al Congreso el 3/8/2010, actualmente en el primer trámite Constitucional en el Honorable Senado de la República.

menores tasas respecto a la banca retail, cooperativas y divisiones especializadas son un aporte social a los trabajadores y pensionados. Los requisitos de acceso a dichos créditos por parte de trabajadores y pensionados son diferentes (siendo incluso menos exigentes para los últimos), ya que un requisito esencial para el trabajador es que la solicitud se encuentre avalada sólo por un ingreso permanente asociado a un contrato de trabajo o a una liquidación de pensión como garantía de pago. A su vez, el monto máximo para los pensionados que solicitan un crédito social tiene límites, llegando a un tope de 20% de la remuneración, renta o pensión líquida, mientras que para los trabajadores activos esta cifra puede llegar hasta un 30%<sup>2</sup>.

## II. Rol Social de las CCAF

De acuerdo al artículo 1° de la Ley 18.833, que regula la naturaleza jurídica de las Cajas de Compensación de Asignación Familiar en Chile, se trata de entidades de previsión social, catalogadas como corporaciones de derecho privado, sin fines de lucro y cuyo objeto es la administración de prestaciones de seguridad social. A partir de su creación -establecida originalmente en virtud del decreto con fuerza de ley N° 245, de 1953, del Ministerio de Hacienda- y hasta la entrada en vigencia de la referida ley 18.833, las Cajas de Compensación han evolucionado permanentemente.

En efecto, de ser entidades que inicialmente se limitaban a compensar asignaciones familiares pagadas por los empleadores con las cotizaciones previsionales que éstos mismos aportaban, las Cajas se han convertido en administradoras de prestaciones de seguridad social, que incluyen tanto las denominadas “prestaciones legales” -como son las asignaciones familiares, los subsidios de cesantía y subsidios por incapacidad laboral de trabajadores cotizantes de FONASA- como aquellas que apuntan al “bienestar social”, que incluyen el crédito social, prestaciones adicionales, prestaciones complementarias y programas de ahorro con fines habitacionales.

A través de su desarrollo, las Cajas de Compensación no sólo han ampliado las prestaciones que brindan, sino que han extendido el universo de usuarios y beneficiarios de las mismas. Es así como, actualmente, la que atiende considera tanto a los trabajadores de las empresas del sector privado como a las empresas del Estado -de aquéllas en que éste o las entidades del sector público tengan una participación mayoritaria- y del personal de las Municipalidades que tenga el carácter de profesionales de la educación<sup>3</sup>. Por otra parte, el artículo 16 de la ley N° 19.539 autorizó a los pensionados de cualquier régimen previsional -con exclusión de los de CAPREDENA y de DIPRECA, para afiliarse individualmente a estas entidades, sólo para los efectos de acceder a los regímenes de prestaciones de crédito social, adicionales y complementarias. A su vez y desde el año 2012, los trabajadores independientes que coticen para pensiones y salud pueden afiliarse individualmente a una Caja, accediendo a las mismas prestaciones establecidas para los pensionados.

A través de las prestaciones adicionales, las Cajas otorgan beneficios en dinero, especies y servicios, cuando ocurren eventos como el fallecimiento, matrimonio, nacimiento y escolaridad, además de becas de estudio y convenios médicos. A su vez, dentro de las prestaciones complementarias -de adscripción voluntaria- las Cajas entregan prestaciones de bienestar social en base a aportes convenidos.

<sup>2</sup> Circular N° 2824 de abril de 2012 de la Superintendencia de Seguridad Social.

<sup>3</sup> En los términos de los artículos 1°, 2° y 19° de la ley N° 19.070 y del regido por la ley N° 19.378

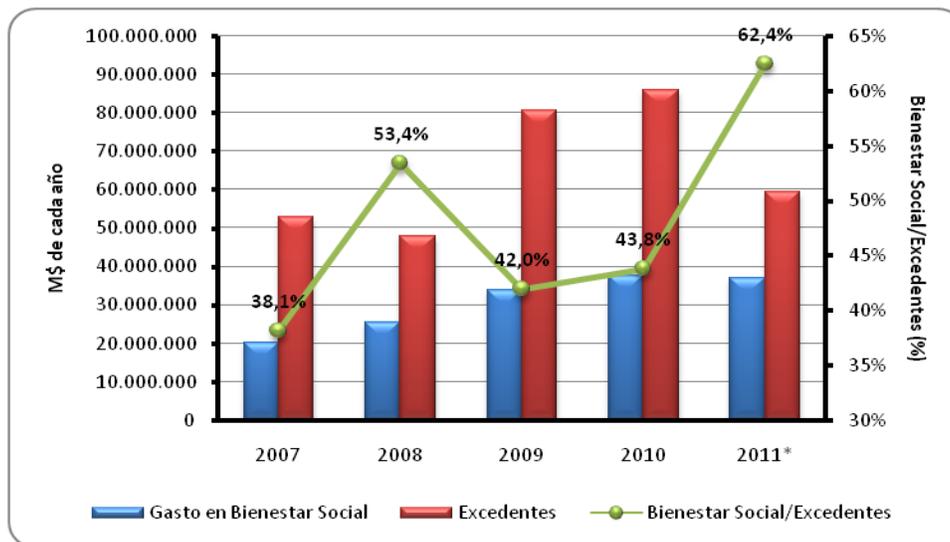
Dentro del régimen de crédito social, las Cajas de Compensación otorgan préstamos en dinero a sus afiliados, que pueden destinar a diferentes necesidades –desde consumo hasta imprevistos familiares–.

Las actividades que generan los ingresos de las CCAF proveen los recursos económicos para financiar los beneficios sociales otorgados. En efecto, el financiamiento de las Cajas de Compensación -a excepción de las prestaciones legales obligadas que se pagan con cargo a recursos fiscales- proviene de cinco fuentes: i) de las comisiones percibidas por la administración de las prestaciones legales; ii) de los interés por las colocaciones de crédito social; iii) de ingresos por venta de servicios; iv) de ingresos por inversiones, multas y sanciones; y, v) de ingresos que provengan de prestaciones adicionales y complementarias.

El rendimiento del patrimonio para los años 2010 y 2011 fue de 12,5% y 7,6% respectivamente, mientras que el rendimiento sobre la inversión fue de 4% y 2% en idénticos años.

Por su parte, el pago de los beneficios sociales entregados por las CCAF, compuesto por prestaciones adicionales y complementarias, correspondió el 43,8% y 62,4% de los excedentes de los años 2010 y 2011 respectivamente (ver Gráfico Nº 1). A nivel individual, el gasto en bienestar social equivalía a \$ 6.585 por afiliado activo y a \$ 5.757 por beneficiario<sup>4</sup> según cifras a 2011.

**Gráfico Nº 1: Gasto en bienestar social de las CCAF**



Fuente: SUSESO. (\*) A partir de 2011 la información financiera sigue las normas internacionales (IFRS). Elaboración CIEDESS.

### III. Crédito Social de las CCAF

Esta prestación consiste en préstamos de dinero que las Cajas otorgan, para que un trabajador cubra necesidades de su grupo familiar relacionadas con su vivienda, con bienes de consumo durables, trabajo, educación, salud, recreación, contingencias familiares y otras de análoga naturaleza. Se trata de una prestación de bienestar social, que tiene su origen en el Decreto

<sup>4</sup> Este concepto incorpora las cargas del trabajador activo por las que se otorgan asignaciones familiares.

Supremo Nº 99 de 1974, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que facultó a las Cajas poder establecer un régimen de crédito social, consistente en préstamos en dinero otorgados para las finalidades relacionadas con las necesidades del trabajador y del pensionado afiliado y de sus causantes de asignación familiar, relativas a:

- a) Adquisición de bienes de consumo durable, trabajo, educación, salud, recreación, ahorro previo para la adquisición de viviendas, contingencias familiares y otras necesidades de análoga naturaleza, como asimismo para la reparación de viviendas. El plazo de restitución de estos préstamos no podía exceder de siete años.
- b) Préstamos destinados a la adquisición, construcción, ampliación y reparación de viviendas, y al refinanciamiento de mutuos hipotecarios. El plazo de restitución de estos préstamos no puede exceder de 40 años<sup>5</sup>.
- c) Préstamos destinados a financiar estudios superiores con plazos de amortización hasta 15 años. Para ofrecer este tipo de financiamiento, cada CCAF previamente debe obtener la autorización de la SUSESO, de acuerdo con la Circular Nº 2.598.

El régimen de crédito social comenzó a operar cuando recién se dictaron las primeras normas legales para modernizar el sistema financiero del país<sup>6</sup>, teniendo como propósito el permitir que los trabajadores dispusieran de fuentes de financiamiento permanentes, fundadas en el pago de tasas de interés reales positivas, en sustitución de los préstamos subsidiados que otorgaban las instituciones del antiguo sistema previsional y que constituyeron una de las causas de su desfinanciamiento. El carácter social de este beneficio se centró, por tanto, en ampliar y facilitar el acceso de todos los trabajadores pertenecientes al sistema de CCAF, sin discriminación alguna, a un nuevo sistema de crédito, que fuera orgánico, permanente e institucional.

El crédito social fue impulsado por la autoridad de la época, teniendo presente que el endeudamiento en sí mismo no perjudica a las personas, sino que por el contrario, les permite acceder a bienes de consumo que de otra forma no podrían adquirir -siempre y cuando dicho consumo se realice de forma responsable y evitando en todo momento llegar a una situación de insolvencia<sup>7</sup>.

#### **IV. Régimen jurídico del Crédito Social de las CCAF**

Cabe recordar que la ley 18.833 asignó expresamente a las C.C.A.F. un objeto genérico: la administración de prestaciones de seguridad social. Para el cumplimiento de este objeto, se les autorizó a desempeñar diversas funciones, expresamente establecidas en el artículo 19 de dicho texto legal. Jurídicamente hablando, se las dotó de capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, conforme a la definición de nuestro artículo 545 del Código Civil.

Entre las funciones reconocidas por la ley 18.833, se incluye la administración del régimen de prestaciones de crédito social. Conforme al artículo 22 de dicha ley y reproducido por el artículo

<sup>5</sup> Esta modificación tiene su fundamento en la reforma introducida al DS Nº 91 mediante el Decreto Nº 54 de 25 de febrero de 2008 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

<sup>6</sup> Específicamente el D.L. Nº 455, de mayo de 1974.

<sup>7</sup> Las cuales pueden derivar incluso en problemas de salud, o falta de capacidad laboral, entre otros efectos, situaciones que terminan impactando en los sistemas de Seguridad Social de un país, encareciéndolos.

11 del D.S. N°91 de 1978, “lo adeudado por prestaciones de crédito social a una Caja de Compensación por un trabajador afiliado, deberá ser deducido de la remuneración por la entidad empleadora afiliada, retenido y remesado a la Caja acreedora, y se regirá por las mismas normas de pago y de cobro que las cotizaciones previsionales”. Esto es, por las normas del D.L. 3.500 de 1981 en cuanto a su oportunidad y a la ley 17.322 de 1970 en cuanto al procedimiento de cobro.

Esta disposición ha dado motivo para que se afirme en el proyecto de ley que las CCAF compiten de manera desleal con la banca y otros agentes financieros pues están autorizadas por ley a efectuar descuentos directos de las remuneraciones de sus afiliados, sean estos trabajadores activos o pensionados y, por mandato del artículo 22 de la Ley 18.833 aplican a estos cobros las normas de la Ley 17.322, que contiene disposiciones para la cobranza judicial de imposiciones, aportes y multas de las instituciones de previsión social y que ello constituiría una anormal ventaja normativa.

Esta crítica carece de todo fundamento, porque la Ley 17.322 se aplica de igual forma a todas las obligaciones previsionales contraídas con instituciones de seguridad social, por expreso mandato de su artículo 1º. Lo anómalo radicaría en excluir a alguna de las instituciones de seguridad social de la aplicación de esta ley, o intentar incluir en su ámbito de aplicación a personas jurídicas que no tengan la naturaleza jurídica de entidades de previsión social, como bancos, instituciones financieras u otras de naturaleza análoga, como es el objetivo perseguido por el proyecto de ley objeto de este comentario.

Hay una necesaria correlación exigida por la ley 17.322 entre la naturaleza jurídica de la institución acreedora (institución de previsión social) y el sistema de descuento legal al afiliado, el que puede observarse tanto para las CCAF, AFP, Fonasa, Mutualidades, Isapres, AFC. y cualquiera otra institución de seguridad social.

Este sistema de descuento legal respecto de las obligaciones contraídas con instituciones de seguridad social, se sustenta en el principio de heteronomía de la voluntad que sostiene todo el derecho de la seguridad social, y no puede quedar al arbitrio de los particulares, no sólo por razones de seguridad jurídica, sino además por aplicación de normas y principios de orden público laboral, como la irrenunciabilidad de los derechos, subsistente el contrato de trabajo, consagrada en el artículo 5 del Código del Trabajo.

La Seguridad Social, estructurada como sistema, en razón de sus fines es complementaria al Derecho del Trabajo. Por esta razón, existen ciertas obligaciones de Seguridad Social impuestas al empleador y trabajador y que surgen justamente del hecho de existir un contrato de trabajo; v.g. el empleador debe descontar de las remuneraciones de los trabajadores las cotizaciones previsionales y enterarlas en la entidad administradora respectiva y el trabajador debe asumir dichos descuentos.

Es el carácter de institución de previsión social de las CCAF el que valida el sistema de garantía del crédito social por la vía del descuento legal a la remuneración del trabajador por la entidad empleadora, o a la pensión por la entidad pagadora de pensión y siendo la entidad acreedora una institución de previsión social, no se encuentra afecta a la limitación porcentual consagrada en el artículo 58 del Código del Trabajo.

Así lo han establecido la Dirección del Trabajo, Ordinario Nº 8682, 16/12/1986: “Los créditos sociales otorgados por las Cajas de Compensación de Asignación Familiar son de descuento obligado, por ser éstos entes de previsión social”; Dictamen Nº1810, 04 de abril de 1986, los créditos de las Cajas de Compensación y del Fondo Nacional de Salud, deben descontarse en los términos previstos en el inciso 1º del actual artículo 58 del Código del Trabajo; la Superintendencia de Seguridad Social, Oficio ordinario Nº 5982, 25/07/ 1991: “Respecto de las C.C.A.F., es indiscutible su calidad jurídica de entidad de previsión social, no sólo por su objetivo que es la administración de prestaciones de seguridad social, sino que por expresa disposición del artículo 1º del Estatuto General por el cual se rigen, contenido en la ley 18.833”.

En consecuencia, para que los bancos y demás agentes financieros puedan asimilar sus sistema de cobro de créditos de consumo al de las instituciones de seguridad social, y hacerles aplicables la Ley 17.322 deberían transformar su naturaleza jurídica, su objeto y sus funciones; homologar toda la normativa de sus sistema de crédito al régimen de crédito social de las C.C.A.F. y someterse a la supervigilancia y fiscalización, entre otros órganos de la Superintendencia de Seguridad Social, de la Dirección del Trabajo y de la Contraloría General de la República, respectivamente, según se trate de deudores del sector público o privado.

Se plantea en el proyecto de ley “que otra ventaja de las Cajas como operadores financieros es que ellas no están sujetas a control alguno por parte de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y ni siquiera tienen la obligación de efectuar encajes bancarios ni mantener reservas, lo que supone un evidente riesgo para todo el sistema financiero chileno, por la cuantía de los recursos que tienen colocados en el mercado.”.

Las CCAF, como entidades de previsión social, están sometidas a la supervigilancia y fiscalización de la Superintendencia de Seguridad Social, la que tiene facultades entre otras medidas para decretar su intervención, artículo 57 de la Ley 18.833, sin perjuicio de las facultades que pudieren corresponder a la Contraloría General de la República de acuerdo con su ley orgánica, en relación a los fondos públicos que administran, según prescribe el artículo 3 de la Ley 18.833.

Conforme al artículo 10 de la ley 18.833, las C.C.A.F. deberán mantener un capital y reservas cuyo monto sea a lo menos igual al capital mínimo requerido para su constitución. Si por cualquier causa se redujere a una cantidad inferior al mínimo, está obligada a completarlo dentro de 6 meses, bajo sanción de disolución, artículo 62 Nº1 de la ley 18.833.

El régimen de prestaciones de crédito social que administran las C.C.A.F.. admiten, actualmente, dos fuentes de financiamiento: a) por la vía de contratación de créditos bancarios por las Cajas de Compensación, b) con recursos propios provenientes de su Fondo Social.

Las Cajas de Compensación están autorizadas para contratar créditos destinados, entre otros fines, al financiamiento del régimen de crédito social conforme a las normas de carácter general que al respecto establezca la Superintendencia de Seguridad Social<sup>8</sup>.

Corresponde al directorio de las Cajas de Compensación aprobar la contratación de créditos y, especialmente, fijar los programas del régimen de prestaciones de crédito social en los casos

<sup>8</sup> Artículo 26 Nº4 de la Ley Nº 18.833.

autorizados por la ley<sup>9</sup>. Le corresponde, además, acordar la ejecución de los actos y la celebración de los contratos necesarios para la buena marcha de la entidad.

Debe tenerse presente que los directores son responsables civil y criminalmente por los actos que ejecuten en el desempeño de su gestión, artículo 43 de la Ley 18.833.

El régimen de prestaciones de crédito social se financia principalmente con los recursos provenientes del denominado Fondo Social que, por imperativo legal, deben constituir las Cajas de Compensación<sup>10</sup>.

Este Fondo Social se forma con los siguientes recursos: comisiones, reajustes e intereses de los capitales dados en préstamos, rentas de inversiones, multas, intereses penales, productos de venta de bienes y servicios, donaciones, herencias, legados y demás recursos que establezca la ley<sup>11</sup>.

A fin de proteger el patrimonio de las C.C.A.F., la inversión de este Fondo Social también presenta un intenso componente regulatorio en los artículos 30 y 31 de la ley 18.833. Por administrar de fondos de seguridad social deben preferir un menor riesgo, aún a costa de una menor rentabilidad.

Las C.C.A.F. por tratarse de entidades de previsión social sin fines de lucro tiene un patrimonio de afectación, sujeto a normas especiales en cuanto a financiamiento, administración e inversiones. Sólo pueden ejercer las funciones establecidas en el artículo 19 de la ley 18.833 y les está expresamente prohibido ejecutar algunos de los actos señalados en el artículo 26 de la ley 18.833.

El régimen de prestaciones de crédito social que pueden establecer las C.C.A.F. tiene un marco normativo específico integrado por la Ley 18.833 y sus modificaciones, el D.S. N°91 de 1978<sup>12</sup>, y el reglamento particular de cada una de las C.C.A.F. que implemente el régimen. Le es aplicable, además, la ley 18.010 sobre operaciones de crédito de dinero, las reglas generales sobre derecho de las obligaciones del Código Civil y las instrucciones generales contenidas en circulares de la Superintendencia de Seguridad Social.

El reglamento contenido en el D.S. N°91 tiene aplicación general respecto de los beneficiarios del crédito social al establecer normas comunes para las Cajas de Compensación y aplicación específica por cuanto regula una función determinada de estas entidades. Desde la publicación del D.S. 91, las C.C.A.F. sólo pueden conceder prestaciones de crédito social, en conformidad a las normas en él contenidas, y a las que establezcan en su propio Reglamento particular.

Desde el punto de vista de la oferta, las CCAF también presentan restricciones, ya que los beneficiarios del régimen de crédito social sólo pueden ser los trabajadores de las empresas afiliadas, los pensionados adherentes a una CCAF, artículo 5° del D.S. N°91, artículo 19 N° 3 de la

<sup>9</sup> Artículo 41 N° 7 y 8 de la Ley 18.833. A diferencia de lo establecido en el Decreto N°99 de 1974 en que los recursos destinados a crédito social debían ser sometidos a la aprobación del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, previo informe favorable de la Superintendencia de Seguridad Social.

<sup>10</sup> Artículo 12° del D.S. N°91.

<sup>11</sup> Artículo 29 de la Ley 18.833.

<sup>12</sup> El D.S. N° 91, dictado durante la vigencia del D.F.L. 42 de 1978, se mantiene vigente, en lo que no resulte incompatible con la ley 18.833, por expresa disposición del artículo 3° transitorio de la Ley 18.833, en relación al artículo 1° y 2° del D.S. N°91.

ley 18.833 y artículo 16 de la Ley 19.539 y, desde el presente año, los independientes que también coticen a pensiones y salud.

El legislador ha sustentado la institución del crédito social de las Cajas de Compensación, en lo relativo a su otorgamiento, garantías, cobro y pago en la existencia de un contrato de trabajo o de una pensión. La contratación del crédito social es individual y sus beneficiarios son el trabajador y su familia, por lo que no es posible la contratación en forma colectiva entre una Caja de Compensación y una agrupación de trabajadores, en cualquiera de las modalidades que consagra el Código del Trabajo.

Por otra parte, consultada la Superintendencia de Seguridad Social si procede aplicar al régimen de crédito social, las instrucciones relacionadas con el cobro de reajustes e intereses aplicables a las operaciones de crédito de dinero, impartidas por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, en orden a que en materia de recargos las instituciones financieras deben incluir en la tasa de interés los costos propios de la gestión crediticia, tales como: informes comerciales, verificación de domicilio, gastos de tramitación, comisiones, franqueo y otros similares, debiendo abstenerse de cobrar importe alguno que no sea pura y simplemente la resultante de la aplicación de la tasa de interés que se estipule en cada caso y el relativo a la devolución de capital, debidamente reajustado cuando corresponda, ha manifestado:

“Atendido que las referidas instrucciones se aplican a los intereses que se cobren en las operaciones de crédito reguladas por la ley 18.010, normativa por la que se rigen en materia de intereses y reajustes los préstamos que otorguen las C.C.A.F. a través de su régimen de crédito social, conforme al artículo 8 de su reglamento...esta superintendencia estima que las C.C.A.F. deben aplicar tales instrucciones respecto de los créditos sociales que otorguen a sus afiliados”.

“Por lo tanto, las C.C.A.F. deberán incluir en la tasa de interés ofrecida y pactada con sus afiliados todos los costos incurridos en el otorgamiento del préstamo, no pudiendo cobrar ningún importe adicional a los que estén considerados en dicha tasa de interés. La obligatoriedad de la aplicación de las instrucciones que se indican, permiten conseguir mayor homogeneidad y transparencia en el interés cobrado a los créditos otorgados por las C.C.A.F...”<sup>13</sup>

Las C.C.A.F. tampoco caucionan sus créditos sociales con garantías reales, como prenda o hipoteca. Por política institucional han autolimitado su sistema de garantía a otros tipos de cauciones, más riesgosas, como la exigencia de avales o la autorización de descuento prestada por el trabajador respecto de sus indemnizaciones por término de contrato. Acto jurídico que muchas veces es revocado por el propio trabajador en el finiquito, haciendo ilusoria la posibilidad de recuperación del crédito social en esa instancia

Como puede apreciarse, no existen desregulaciones ni privilegios para las C.C.A.F. respecto de la administración del régimen de prestaciones de crédito social; ni respecto de la administración de su patrimonio, en general. Como no persiguen fines de lucro, sus excedentes deben ser reinvertidos en su Fondo Social y se destinan a inversiones propias de su giro, a adquirir bienes para su funcionamiento, al financiamiento de sus gastos administrativos y al otorgamiento de prestaciones adicionales a sus afiliados, con lo que cumplen una función redistributiva del ingreso,

<sup>13</sup> Superintendencia de Seguridad Social. Oficios N° 5092 de 29-05-1992 y N° 11707 de 17-11-1992.

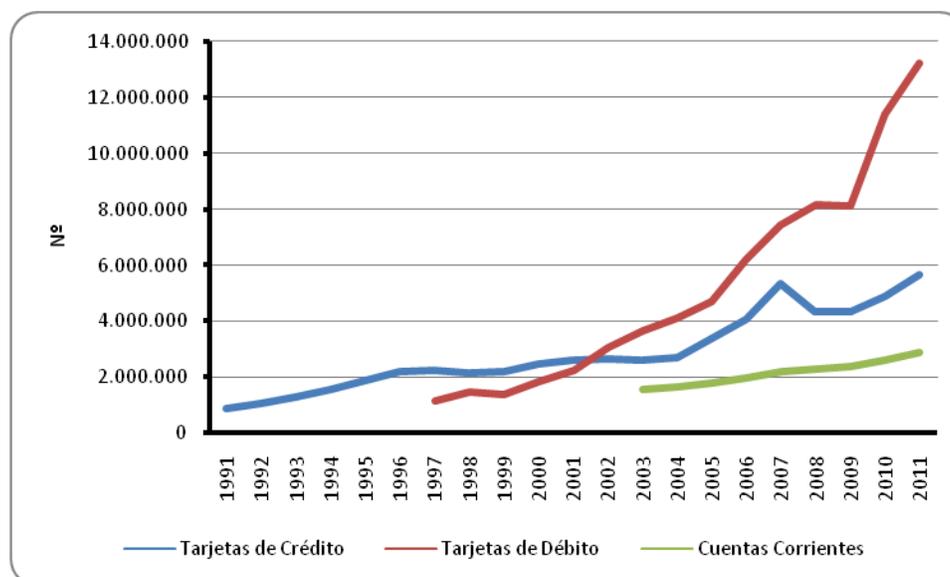
lo que justifica su existencia y su regulación especial, bajo las normas del derecho de la seguridad social y, a contrario sensu, excluye la pretensión de otros agentes financieros de beneficiarse de las normas contenidas en la Ley 17.322.

## V. Desarrollo de la industria del crédito

Desde la década de 1990 la industria del crédito se ha masificado fuertemente, incorporando a todos los niveles socioeconómicos de la población, creándose un vínculo repentino entre el mercado financiero y sectores hasta ese momento excluidos. Las facilidades en el acceso al crédito han permitido la adquisición de bienes de consumo que han mejorado la calidad de vida de las personas. Sin embargo, las mayores oportunidades del crédito generan riesgos no menores. El endeudamiento excesivo y abusos por parte de ciertos intermediarios financieros son algunos de estos.

En el Gráfico Nº 2 se presenta la evolución en el número de tarjetas de crédito y débito, con un crecimiento de 39 y 114% respectivamente en los últimos cinco años; así como las cuentas corrientes, con un incremento de 46% en igual período.

**Gráfico Nº 2: Evolución del número de tarjetas y cuentas corrientes**



Fuente: SBIF.  
 Elaboración CIEDESS.

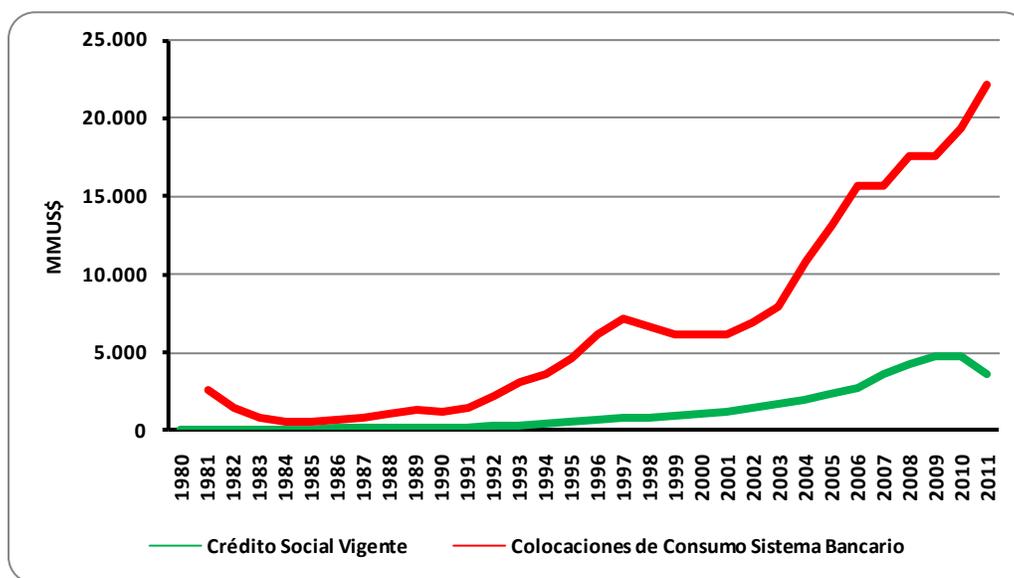
Se evidencia una masificación en el acceso y uso de productos financieros, especialmente del crédito. En este sentido, a contar de 1996 las CCAF están autorizadas para captar ahorros para la vivienda, mientras que desde 1998 se incorpora a los pensionados al régimen de créditos sociales.

Las colocaciones de crédito de las Cajas de Compensación en el período 1980-2011, se han expandido a una tasa anual promedio de 14,4%, alcanzando en el año 2011 a US\$ 3.557 millones. Por su parte, la variación de las colocaciones de consumo en el sector bancario alcanza un

promedio anual de 10,2% entre 1981-2011, logrando en este último año US\$ 22.212 millones. La evolución de estas colocaciones se muestra en el Gráfico Nº 3.

En este gráfico se observa la regularidad del crecimiento de las colocaciones de crédito social, a diferencia de las fuertes variaciones de los préstamos personales del sistema bancario y financiero provocadas por las fluctuaciones económicas.

**Gráfico Nº 3: Evolución de las colocaciones de crédito**



Fuente: CCAF AG. SBIF.  
Elaboración CIEDESS.

## VI. Comparativo de tasas de interés y aporte de las CCAF

Existe una relación directa entre bancarización y menor tasa de interés, la que se transmite en función del menor riesgo de los segmentos que acceden a productos bancarios más especializados. Evidentemente el segmento bancarizado (con cuenta corriente u otros servicios especiales) puede acceder a tasas menores, ya que de forma importante se trata de un grupo de mayores ingresos y menor riesgo. Por su parte, los trabajadores que solicitan crédito social pertenecen al estrato C3D, lo que implica un mayor riesgo y por ende una tasa mayor en el mercado financiero formal.

Las Cajas, al igual que los demás operadores de crédito, se rigen por la Ley Nº 18.010 sobre operaciones de crédito en dinero. Pese a tener una cartera más riesgosa, la tasa de interés de las CCAF es cercana a la de bancos y cooperativas, siendo mucho menor a la de instituciones que cubren a sectores similares –banca retail y divisiones especializadas–. En el Cuadro Nº 1 se muestra la tasa de interés promedio por institución para el período 2005-2012, observándose una diferencia superior a 9 puntos porcentuales entre las Cajas y divisiones especializadas.

**Cuadro Nº 1: Comparativo de tasas de interés según institución financiera (préstamo de \$ 1.000.000 a 24 meses)**

Institución	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	Promedio
<b>Banco</b>	19,86%	20,91%	20,10%	27,76%	26,19%	22,43%	23,34%	23,81%	<b>23,00%</b>
<b>Div. Especializadas de Bancos</b>	30,23%	31,02%	35,63%	39,18%	39,14%	33,90%	31,62%	30,51%	<b>34,13%</b>
<b>Banca Retail</b>	27,10%	24,58%	23,77%	37,73%	34,92%	28,16%	28,85%	27,15%	<b>29,16%</b>
<b>Cooperativas</b>	22,16%	25,87%	25,54%	29,35%	28,29%	26,27%	26,80%	29,31%	<b>26,89%</b>
<b>CCAF</b>	21,04%	21,82%	23,87%	27,24%	29,04%	23,13%	24,85%	24,91%	<b>24,44%</b>
<b>Brecha máxima CCAF**</b>	9,19%	9,20%	11,77%	11,94%	10,10%	10,77%	6,77%	5,61%	<b>9,69%</b>

(\*) Hasta junio de 2012.

(\*\*) Corresponde a la diferencia entre las tasas de colocación de las CCAF y la oferta máxima en el sistema financiero.

Fuente: SBIF. SUSESO.

Elaboración CIEDESS.

Tomando el diferencial de tasas señalado más arriba como el valor que agregan las CCAF a sus afiliados, la cuantificación sobre el promedio de colocaciones vigentes durante el período analizado (US\$ 3.259 millones) equivale a un aporte social de US\$ 316 millones (ver Cuadro Nº 2).

**Cuadro Nº 2: Aporte social del régimen de crédito social de las CCAF**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Promedio
<b>Diferencial de tasas*</b>	9,19%	9,20%	11,77%	11,94%	10,10%	10,77%	6,77%	<b>9,69%</b>
<b>Cartera Vigente CCAF (MM\$)</b>	870.824	1.061.720	1.323.186	1.779.715	2.208.571	2.304.315	1.858.123	<b>1.629.493</b>
<b>Aporte Social CCAF (MM\$)</b>	80.035	97.647	155.691	212.483	223.083	248.231	125.873	<b>157.866</b>

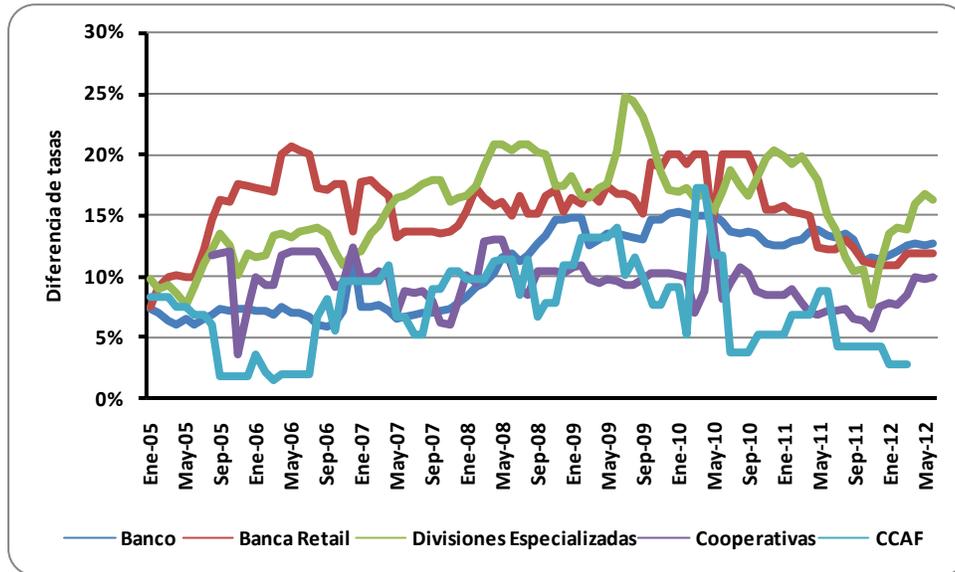
(\*) Corresponde a la diferencia entre las tasas de colocación de las CCAF y la oferta máxima en el sistema financiero.

Fuente: SBIF. SUSESO.

Elaboración CIEDESS.

Cabe señalar que, dada la inexistencia de costos de incobrabilidad por desempleo y menores riesgos por discontinuidad de ingresos, a partir de agosto de 2011 se aplican diferentes tasas en los créditos sociales entre trabajadores activos y pensionados, siendo siempre más bajas las de estos últimos. A su vez, la compensación de riesgos entre las carteras de trabajadores y pensionados origina una menor dispersión de tasas que el resto de las instituciones que otorgan créditos (ver Gráfico Nº 4). Considerando la serie de tasas desde 2005, la mayor diferencia entre tasas máximas y mínimas la poseen las divisiones especializadas con un 15,70%, seguida de la banca retail con un 15,45%. Por su parte, la industria de Cajas presenta un diferencial promedio de 7,44%, cuyo caso particular se expone en el Gráfico Nº 5.

**Gráfico Nº 4: Diferencia entre tasas de interés mínimas y máximas según institución**

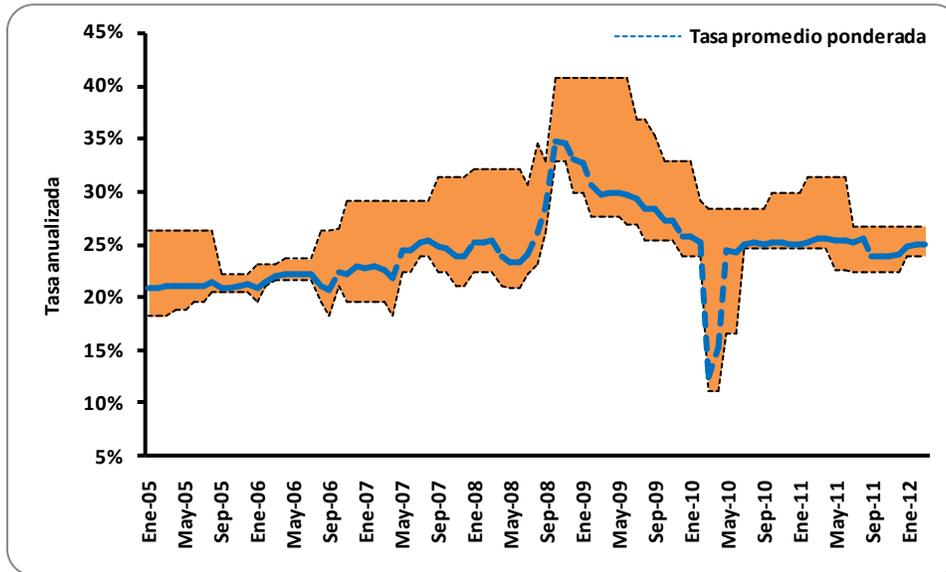


(\*) Tasas de interés anualizadas para un préstamo de \$ 1.000.000 a 24 meses.  
Fuente: SBIF, SUSESO.  
Elaboración CIEDESS.

Un elemento relevante del sistema de crédito social es que las fuentes de financiamiento autorizadas para el régimen de crédito social son más costosas a otras alternativas que posee el sistema bancario. Este régimen se financia con recursos del Fondo Social según lo establecido por la Ley Nº 18.833, estableciéndose que las CCAF sólo pueden contratar créditos dentro del sistema financiero chileno, así como recursos provenientes de la securitización de pagarés de crédito social y otras como la emisión de bonos, mutuos hipotecarios (endosables) y recursos propios.

Por su parte, las instituciones financieras pueden acceder, de forma adicional a las fuentes anteriores, a créditos del Banco Central, bonos en moneda extranjera, financiamiento off-shore y recursos de productos que administran como las cuentas corrientes, depósitos a plazo, cuentas vista y fondos propios. Esta mayor diversificación en las fuentes de financiamiento permite al sistema bancario un menor costo del fondo. Del mismo modo, por el lado de los ingresos, existe una mayor diversificación de productos y servicios financieros gestionados por los demás operadores, lo que también representa una ventaja importante a la hora de distribuir los costos fijos propios de cada sector de la industria.

**Gráfico Nº 5: Tasas de interés extremas en el sistema de CCAF\***



(\*) Tasa de interés anualizada para un préstamo menor o igual a 200 UF a un plazo de 24 meses.  
Fuente: SUSESO.  
Elaboración CIEDESS.

## VII. Impacto de extender el descuento por planilla

Con base en la información proporcionada por la SBIF sobre el sistema financiero y la SUSESO respecto al régimen de CCAF, es posible estimar de forma cuantitativa el impacto en el régimen de crédito social por posibles cambios en la normativa de cobro actual.

En primera instancia el impacto de supuestos traspasos entre instituciones puede ser acotado bajo el diagnóstico de segmentos objetivo o acceso al crédito. El incentivo por las tasas mínimas que ofrecen los bancos incide en traspasos de trabajadores con mayor poder de negociación o aquellos de mayores ingresos. Dado que el crédito social de las CCAF cubre a los segmentos bajos, los traspasos serían marginales.

Según lo anterior y bajo el supuesto de que parte de las personas que acceden al crédito social son las que refinancian deudas con otras entidades financieras, con cifras a diciembre de 2011 se tendría un potencial impacto equivalente al 4,8% de los afiliados activos o al 11,6% de la cartera de créditos vigentes a diciembre de ese año<sup>14</sup>. Las personas incluidas dentro del segmento al cual nos referimos, tienen menos posibilidades de acceso al crédito bancario por lo que mediante el producto ofrecido por las CCAF se evitan las consecuencias nefastas que produce una situación de insolvencia y/o sobre endeudamiento.

<sup>14</sup> Se consideran los deudores por montos iguales o menores a 200 UF, ponderando según cartera deteriorada por institución financiera.

De acuerdo a la sensibilización del Cuadro Nº 3, si el 10% de este potencial acepta el descuento por planilla de otra institución se producen costos de bienestar social para el resto de los afiliados de las CCAF en torno a \$ 2.656 millones, reduciendo el gasto en bienestar social por beneficiario en un 7% (desde \$ 5.750 a \$ 5.346).

### Cuadro Nº 3: Costo social por extensión del descuento por planilla

Impacto	Trabajadores	Afiliados %	Cartera %	Crédito Social (MM\$)	Intereses (MM\$)	Gasto Social Inicial (MM\$)	Pérdida Social (MM\$)*	Gasto Social Final (MM\$)
<b>5%</b>	13.484	0,24	0,58	10.637	2.127	37.180	1.328	<b>35.852</b>
<b>8%</b>	21.574	0,38	0,93	17.019	3.403	37.180	2.125	<b>35.055</b>
<b>10%</b>	26.968	0,48	1,16	21.273	4.254	37.180	2.656	<b>34.523</b>
<b>15%</b>	40.452	0,72	1,73	31.910	6.380	37.180	3.984	<b>33.195</b>
<b>20%</b>	53.936	0,96	2,31	42.546	8.507	37.180	5.313	<b>31.867</b>

(\*) Se calcula como la proporción de los excedentes que se destinan a Bienestar Social sobre la reducción de estos en cada escenario.  
 Fuente: SBIF, SUSESO.  
 Elaboración CIEDESS.

Uno de los argumentos que promueven la iniciativa es la disminución de las tasas de interés dado el menor riesgo producto del descuento por planilla. Así como se calculó el aporte social de las CCAF por el diferencial de tasas existente, las cifras se pueden extender a otras entidades. Sin embargo, el requisito fundamental en este caso es que los bancos, cooperativas u otras instituciones den acceso a los segmentos más bajos, con tasas inferiores a las ofrecidas por las CCAF, lo que dado el nivel de riesgo de este grupo que solicita crédito social resulta improbable. En la serie analizada, el promedio de tasas máximas de los bancos y cooperativas fue de 28,3% y 31,6% respectivamente, por lo que para cubrir el segmento que solicita crédito social –de mayor riesgo– estas instituciones debiesen bajar sus tasas en al menos 4 puntos porcentuales.

Un riesgo respecto a la operación anterior es el evento de caer en morosidad, con las sanciones legales, materiales y monetarias que esto implica. Cabe señalar que actualmente se encuentra en el Senado un proyecto de Ley que tiene por objeto crear un procedimiento de quiebra aplicable a personas naturales<sup>15</sup>, el que permitirá contar con asesoría financiera y acogerse a un procedimiento eficaz para salir del sobre endeudamiento. El daño personal que provocaría el no poder hacer frente a la deuda tiene procedimientos diferentes en el sistema de CCAF. Estas últimas instituciones asumen el riesgo de incobrabilidad por la vía de descontar desde el finiquito los saldos adeudados o bien a través de un aval solidario, el que también puede ser el empleador. Las Cajas también han acordado un sistema de detección de morosos, el cual les permite recuperar deudas vencidas<sup>16</sup>. Por su parte, el sistema bancario sigue procedimientos de cobro de deuda civil, pudiendo llegar al extremo de procesos de embargo.

<sup>15</sup> Boletín Nº 8324-03, Sustituye el régimen concursal vigente por una Ley de Reorganización y Liquidación de empresas y personas y perfecciona el rol de la Superintendencia del ramo.

<sup>16</sup> Según el Artículo Nº 22 de la Ley 18.833 (Ley de CCAF), lo adeudado por prestaciones de crédito social a una Caja de Compensación por un trabajador afiliado, deberá ser deducido de la remuneración por la entidad empleadora afiliada, retenido y remesado a la Caja acreedora, y se registrará por las mismas normas de pago y de cobro que las cotizaciones previsionales.

## VIII. Comentarios finales

El régimen de crédito social facilita el acceso a un sistema de préstamos con condiciones de otorgamiento y de cobranza adaptadas a las características de los trabajadores. Al ser un beneficio de bienestar social opera bajo los principios de la seguridad social de universalidad y uniformidad, no excluyendo a los trabajadores por su segmento de ingresos u otra característica individual<sup>17</sup>. De modo contrario, el mercado financiero formal otorga créditos bajo selección de trabajadores (descreme), cuya reducción de riesgos no siempre implica una menor tasa de interés (especialmente en divisiones especializadas y banca retail).

Pese a que existen trabajadores que se desempeñan en empresas con mayor riesgo, las tasas de interés deben ser uniformes, aplicándose requisitos y procedimientos estándares. La compensación en este sentido debiese producirse por los trabajadores de menor riesgo, sin embargo estos pueden acceder a las tasas mínimas que ofrece el sistema bancario.

Respecto al diferencial de tasas de interés que existen en el sistema financiero, en promedio las CCAF representan la segunda mejor alternativa, siendo superadas por la banca. Frente a esto, cabe señalar que los valores cobrados por las CCAF son precios únicos, mientras que las tasas mínimas cobradas por bancos son exclusivas para clientes con mayor poder de negociación, por lo que la gran parte de la cartera vigente de las CCAF queda excluida.

Dado el nivel de riesgo asociado a los deudores de las CCAF, es previsible que el impacto de extender el descuento por planilla a otras instituciones financieras se limite sólo al mercado que podría acceder a tasas mínimas, sin dejar de reconocer los inconvenientes que generará a los empleadores la posible colisión por descuentos provenientes de diferentes operadores, los costos que ello implica y sus efectos en las relaciones laborales. Entre los puntos favorables, se aprecia una disminución de riesgos –lo que se debiera traducir en una menor tasa de interés–, una mayor competencia en la industria y la posibilidad de consolidar y ordenar las deudas. Por su parte, los principales efectos negativos serían la reducción de recursos para gasto en bienestar social de las CCAF, un nivel de sobreendeudamiento de no implementarse medidas adecuadas y un sistema de cobros por no pago más agresivo y con mayor grado de daño para el trabajador.

Por otra parte, así como se pretende masificar un atributo exclusivo de las CCAF con el objeto de generar mayor competencia, las fuentes de financiamiento a las que pueden acceder las instituciones financieras también podrían extenderse. Dentro de estas opciones debiera considerarse la emisión de instrumentos de oferta que puedan ser adquiridos por las Administradoras de Fondos para la Vivienda (AFV) con recursos provenientes de fondos basados en instrumentos de deuda, operaciones que podrían representar alternativas de financiamiento más baratas para las Cajas; y, a su vez, inversiones con mayores retornos para los fondos de deuda.

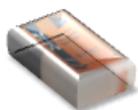
Finalmente, impulsar la extensión del descuento por planilla de los créditos –hoy sólo facultad de las Cajas de Compensación por las razones ya comentadas– obligaría al poder legislativo,

<sup>17</sup> La normativa actual del régimen de crédito social permite discriminar la aplicación de tasas de interés sólo por monto y plazo en tramos uniformes, prohibiendo diferencias en función del riesgo del deudor o de la empresa a la que éste pertenece.

considerar una de las siguientes dos opciones, fundamentales para mantener los equilibrios de las respectivas industrias:

- a) O se obliga a la banca a otorgar todos sus créditos de consumo e hipotecarios en condiciones de uniformidad y universalidad, esto es, eliminar toda condición que permita a dicha industria a considerar diferencias según el perfil de riesgo que ellos establezcan respecto del solicitante de crédito; o,
- b) Se permita a las Cajas de Compensación aplicar condiciones diferentes en cada operación de crédito, conforme establezcan el perfil de riesgo de quien solicita el crédito.

No considerar esta realidad, implicaría profundizar las condiciones que favorecen al sistema bancario en esta materia. Por el contrario, crear un acceso universal al crédito implicaría no discriminar por nivel de riesgo, por lo cual el régimen de crédito social resulta ser una alternativa eficiente que, más que limitarse a las opciones actualmente vigentes, podría extenderse a otros productos y servicios financieros propios de los ámbitos previsionales y laborales.



### Bibliografía y Lectura Recomendada

- Banco Central de Chile: "Informe de Estabilidad Financiera", primer trimestre de 2012.
- BCN: "Informe de la Comisión de Economía, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, sobre descuentos en las remuneraciones", Boletín Nº 7.092-13, octubre de 2011.
- Cajas de Chile AG: "Memoria Anual 2011".
- CIEDESS: "Informe de Opinión" elaborado por el asesor Gonzalo Fuentealba, marzo de 2011.
- CIEDESS: "Las Cajas de Compensación de Asignación Familiar en Chile", septiembre de 2011.
- CIEDESS: "Los Servicios Sociales en Chile: Más bienestar para el trabajador y su familia", mayo de 2006.
- CIEDESS: "Modernización de la Seguridad Social en Chile 1980-2009, 30 Años, diciembre de 2010.