Boletín Nº 12.850-07

Proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señoras Goic y Órdenes, y señores Chahuán, Quinteros y Sandoval, que modifica la ley N° 20.720 con el objeto de establecer un ámbito de aplicación especial de los procedimientos concursales de renegociación para las personas mayores.

El mayor acceso y disponibilidad de productos de crédito en nuestro país ha traído consigo, entre otros aspectos, que las personas puedan gastar más de lo que reciben, lo que genera situaciones de endeudamiento en una significativa proporción de nuestra población.

En nuestro país, de acuerdo a un informe elaborado por la Universidad San Sebastián (USS), al 31 de diciembre del año 2018, 4.529.480 personas se encontraban en una situación de morosidad de sus deudas, es decir, tenían una o más cuotas impagas de cualquier tipo de operación crediticia, las que, en promedio, equivalen a $1.725.180 pesos[1]. Considerando que, de acuerdo a los últimos datos entregados por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), el ingreso medio mensual de la población ocupada es de $554.493 pesos[2], los chilenos, en promedio, adeudan más de tres veces la cantidad de sus ingresos.

La situación de endeudamiento ha mostrado una progresión hacia el alza durante los últimos años. De acuerdo a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF), los indicadores de endeudamiento de los clientes bancarios han aumentado progresivamente. A junio del año 2018, el nivel de deuda representativo (mediana de la deuda) fue de 3,2 millones de pesos chilenos, cifra que aumentó en 7,3% real en comparación a igual mes del año 2017, que fue de 2,9 millones[3].

En este contexto, la mayoría de las personas se sienten agobiadas ante la incapacidad de pagar sus deudas, lo que se agrava si sus ingresos son exiguos y estáticos, más aún si concurre algún impedimento de generar rentas adicionales que les permita salir de su situación de endeudamiento. Este es el caso de muchas personas mayores, que debido a sus bajas pensiones, deben solicitar créditos para poder solventar eventualidades que impactan en su presupuesto familiar.

De acuerdo a Superintendencia de Pensiones (SP), el monto representativo de pensiones de vejez autofinanciadas de los chilenos es de $131.894 pesos, mientras que dicho monto en las pensiones de vejez autofinanciadas más el Aporte Previsional Solidario corresponde a $150.105 pesos[4], lo que corresponde a la mitad del valor actual Ingreso Mínimo Mensual ($301.000). Aún más bajos son los montos que reciben las personas beneficiadas por el sistema de pensiones solidarias al que pertenecen 1.481.200 pensionados. El monto de las pensiones básicas de vejez e invalidez, que se les otorga a quienes integran un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de nuestra población y que, además, no tienen derecho a pensión en ningún otro régimen previsional, corresponde a $107.304 pesos al mes;

---

1 UNIVERSIDAD SAN SEBASTIÁN, XXIII Informe de deuda morosa, Cuarto trimestre 2018, disponible en: www.uss.cl

2 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS, Encuesta Suplementaria de Ingresos 2017 (Julio, 2018), disponible. en: www.ine.cl

3 SUPERINTENDENCIA DE BANCOS E INSTITUCIONES FINANCIERAS, Informe de endeudamiento 2018 (Santiago de Chile, 2018), p.12.

4 SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES, Número, monto promedio de las pensiones autofinanciadas en U.F. y monto promedio de las pensiones totales (autofinanciadas más Aporte Previsional Solidario) en U.F. de las pensiones por vejez pagadas en el mes, según años cotizados y sexo (Junio, 2019). Disponible en: www.spensiones.cl

mientras que las personas beneficiarias de aportes previsionales solidarios de vejez e invalidez (complementos de pensión) reciben un monto promedio de $73.292 al mes[5].

Si consideramos que ya la situación de endeudamiento expone a las personas a una situación de vulnerabilidad, de acuerdo a los montos promedios de las pensiones de los chilenos, una proporción significativa de personas mayores se encuentran en una situación per se vulnerable. De acuerdo a la CASEN del año 2015, la vulnerabilidad de los pensionados aumenta junto con la edad. Por ejemplo, en el grupo de 60 a 64 años, un 43% pertenece a la categoría más vulnerable, versus 58% en el grupo de 80 y más[6]. A mayor abundamiento, existe una mayor incidencia de la pobreza multidimensional en la población mayor de 60 años que en los segmentos etarios inferiores a dicha edad[7].

Si bien dichos antecedentes dan cuenta de la urgencia de reformar el sistema actual de pensiones con el objeto de aumentar el monto de ellas, materia que actualmente se está discutiendo en el Congreso Nacional[8], las personas mayores se encuentran en una situación financiera especial respecto del resto de la población, debido a que no son sujetos de crédito en muchas instituciones financieras debido a su edad y al bajo monto de sus ingresos. En este escenario, normalmente recurren a entidades no bancarias para obtener créditos que les permita poder pagar y acceder incluso a servicios básicos para su subsistencia.

De acuerdo a lo anterior, las personas mayores acceden mayoritariamente a servicios financieros provenientes de tarjetas de crédito no bancarias, de Cooperativas de Ahorro y Crédito y de Cajas de Compensación de Asignación Familiar (CCAF). De esta manera, el endeudamiento de las personas mayores está concentrado en créditos provenientes de dichas instituciones, quienes dada su situación de vulnerabilidad económica, muchas personas de dicho segmento etano se encuentra en estado de morosidad.

Según el último Informe de Endeudamiento elaborado por la SBIF, entre los segmentos poblacionales que exhiben mayores índices de morosidad se encuentran los adultos mayores (más de 65 años)[9], cuya deuda impaga respecto a la deuda total de los chilenos se encuentra entre las más altas, correspondiente a un 4,37%[10].

Por otro lado, de acuerdo al informe elaborado por la USS cuya metodología de análisis considera todos los productos de crédito, del total de personas morosas en nuestro país, 599.464 corresponden a personas que tienen 60 o más años de edad, lo que corresponde a un 13,2% del total de personas en dicha situación. En el caso de personas entre 60 y 69 años de edad, la deuda promedio asciende a $1.798.755, mientras que para el segmento etario superior a los 70 años de edad, dicha deuda corresponde a $1.406.345[11].

---

[5] Mensaje N° 171-366 del PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, del 29 de octubre de 2018, con el que se inicia un proyecto de ley que mejora las pensiones del Sistema de Pensiones Solidarias y del Sistema de Capitalización Individual, crea nuevos beneficios de pensión para la clase media y las mujeres, crea un subsidio y seguro de dependencia e introduce modificaciones en los cuerpos legales que indica.

[6] Íbid.

[7] Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2017, Adultos Mayores Síntesis de resultados disponible en: www.desarrollosocial.cl

[8] Proyecto de ley, en primer trámite constitucional que mejora pensiones del sistema de pensiones solidarias y del sistema de pensiones de capitalización individual, crea nuevos beneficios de pensión para la clase media y las mujeres, crea un subsidio y seguro de dependencia, e introduce modificaciones en los cuerpos legales que indica (Boletín N° 12.212-13).

[9] SUPERINTENDENCIA DE BANCOS E INSTITIJCIONES FINANCIERAS, cit. (n. 3), p.4.

[10] Íbid, p.13.

[11] UNIVERSIDAD SAN SEBASTIÁN, cit. (n. 1).

Especialmente alarmante es la situación de deuda de las personas que reciben Pensión Básica Solidaria, cuya cantidad de personas morosas ha aumentado progresivamente durante los últimos años y actualmente es de 46.178, las que en promedio adeudan $716.334 pesos, representando el 13% de las personas morosas mayores de 65 años de edad.

Según los servicios financieros a los que mayoritariamente acceden las personas mayores, los deudores de emisores de tarjetas no bancarias mayores de 65 años concentran el 21% del total de deudores, mientras que la distribución es relativamente homogénea en los tramos de menor edad[12]. Lo mismo ocurre con los deudores de cooperativas de ahorro y crédito, cuya distribución etaria de la deuda se concentra en los adultos mayores, abarcando el 16%[13]. Finalmente, respecto de las CCAF, a las que el 42,2% de los adultos mayores se encuentra afiliado, 309.520 pensionados solicitaron créditos de consumo en el año 2018, lo que representa un alza de un 9,7% con respecto al año 2017, siendo el monto per cápita de dichos préstamos de $1.178.327 en promedio[14].

Ante la grave situación de endeudamiento que experimentan las personas, nuestra legislación ha establecido, por medio de la Ley N° 20.720 de Reorganización y Liquidación de Empresas y Personas, un procedimiento especial destinado a superar la situación de insolvencia de las personas naturales. Por medio de dicho texto legal, se ha establecido un procedimiento administrativo flexible que permite la renegociación de las deudas de las personas para alcanzar, en conjunto con los acreedores, a una solución satisfactoria para ambas partes De esa manera, dicho procedimiento constituye una alternativa a los juicios ejecutivos, que implica la necesaria intervención de los tribunales de justicia, junto con todos los costos asociados a un juicio.

De esta manera, el procedimiento concursal de renegociación de la persona deudora, regulado en los artículos 260 y siguientes de la Ley N° 20.720, busca la rehabilitación financiera de los deudores que, de manera voluntaria y de buena fe, buscan dar cumplimiento a sus obligaciones previamente pactadas y reemplaza la liquidación como primera solución al problema de crisis patrimonial de los deudores. Por medio de tal procedimiento de carácter gratuito, cuya mediación corresponde a la Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento que actúa como facilitadora de acuerdos entre deudor y acreedores, se podría repactar, novar o remitir todas o partes de la obligaciones de la persona deudora (inciso final del artículo 266).

Sin embargo, para poder acceder a este procedimiento, el artículo 260 establece un requisito de carácter económico, el cual es que la persona deudora deba tener dos o más obligaciones vencidas por más de 90 días corridos, actualmente exigibles, provenientes de obligaciones diversas, cuyo monto sea superior a 80 unidades de fomento ($2.207.440, aproximadamente). Dicho requisito constituye, en general, una barrera de entrada para las personas mayores, ya que dicho monto de deudas es demasiado elevado considerando los bajos ingresos que ellos perciben por medio de sus pensiones.

Considerando que, de acuerdo a los antecedentes antes descritos, las personas mayores tienen una situación financiera más vulnerable que el resto de las personas debido a su

---

12 SUPERINTENDENCIA DE BANCOS E INSTITUCIONES FINANCIERAS, cit. (n. 3), p. 15.

13 Ibíd, p. 16.

14 BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, Cajas de Compensación de Asignación Familiar: número y monto de los créditos otorgados a los adultos mayores (2019), disponible en: https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27405/1/BCN_062019_ Endeudamiento_Adultos_Mayores_en_CCAF.pdf, p.2.

edad y al bajo monto de sus pensiones, la insolvencia que les pueda afectar es especialmente sensible y su endeudamiento deviene en una circunstancia insuperable, más aún cuando no cuentan con otros medios de generación de ingresos distintos a las pensiones.

De esta manera, por medio de la presente iniciativa legal, se propone establecer que, respecto de las personas mayores, para que puedan acceder al procedimiento concursal de renegociación, deben tener dos o más obligaciones vencidas, cuyo monto sea superior a 40 unidades de fomento ($1.103.720, aproximadamente). De esta manera, se establecería a los adultos mayores un monto inferior de endeudamiento para acceder al mencionado procedimiento, lo que permitiría aumentar el ámbito de aplicación de la renegociación, y más deudores adultos mayores podrían solucionar su problema de sobre endeudamiento, sin la necesidad de liquidarse judicialmente. Al mismo tiempo, para los acreedores, aumentarían las probabilidades de maximizar el cobro de sus acreencias.

En consideración a los antecedentes y fundamentos mencionados anteriormente, vengo en proponer el siguiente:

PROYECTO DE LEY

Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la Ley N° 20.720 que 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:

1. Intercálase, en el artículo 260, el siguiente inciso tercero nuevo, pasando el actual a ser inciso final:

"Si se tratare de una persona que haya cumplido 60 años de edad, el monto total de las obligaciones indicadas en el inciso anterior deben ser superiores a 40 unidades de fomento.".

2. Agrégase, en el inciso séptimo del artículo 267, luego del punto final, la siguiente frase:

"Sin embargo, cuando se trate de una persona deudora que haya cumplido 60 años de edad, los honorarios del Liquidador corresponderán a 15 unidades de fomento, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso final del mencionado artículo.".