Modifica la ley N° 18.010, que Establece normas para las operaciones de crédito y otras obligaciones de dinero que indica, con el objeto de reducir el incremento para el cálculo de la tasa máxima convencional

Boletín N° 13117-03

I. Antecedentes

a. La Ley N° 18.010, que establece normas para las operaciones de crédito y otras obligaciones de dinero que indica, publicada en el Diario Oficial el 27 de junio de 1981, y modificada por Ley N° 20.715, publicada el 13 de diciembre de 2013, contiene un límite al interés máximo que se puede pactar en las operaciones de crédito de dinero que indica la ley.

Este cuerpo legal regula a aquellas operaciones "por las cuales una de las partes entrega o se obliga a entregar una cantidad de dinero y la otra a pagarla en un momento distinto de aquel en que se celebra la convención" (artículo 1).

Desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, la Ley N° 18.010 constituye una manifestación del dirigismo contractual como forma para terminar con los abusos de la adhesión[1]. Cabe precisar que en el contrato dirigido, o contrato normado o dictado por el legislador, "la reglamentación legal asume carácter imperativo, sin que las partes puedan alterar, en el contrato particular que celebran, lo estatuido de manera general y anticipada por el legislador, sea en materia de contenido o efectos de la convención, sea en materia de persona con la cual se ha de celebrar el contrato"[2].

El carácter de contrato dirigido se puede observar claramente en las normas prohibitivas que establece la Ley N° 18.010 (artículo 6° en relación con el artículo 8°), como también en las normas que establecen derechos irrenunciables (artículos 10° y 30°). El legislador se preocupó fundamentalmente de regular los intereses,

[1] LOPEZ SANTA MARÍA, Jorge: Contratos Parte General, p. 124.
[2] Ibid, p. 123.

puesto que era una materia sensible que pudiera dar lugar a abusos si es que no se establecían límites.

b. Como se mencionó, este cuerpo legal regula el interés en estas operaciones de crédito. El artículo 2° define al interés, distinguiendo entre operaciones reajustables y no reajustables: “En las operaciones de crédito de dinero no reajustables, constituye interés toda suma que recibe o tiene derecho a recibir el acreedor, a cualquier título, por sobre el capital. Se entiende por tasa de interés de una operación de crédito de dinero no reajustable, la relación entre el interés calculado en la forma definida en este inciso y el capital. En las operaciones de crédito de dinero reajustables, constituye interés toda suma que recibe o tiene derecho a recibir el acreedor por sobre el capital reajustado. Se entiende por tasa de interés de un crédito reajustable, la relación entre el interés calculado en la forma definida en este inciso y el capital”.

A continuación, en su artículo 6° la Ley N° 18.010 establece límites de interés, para lo cual primero determina la tasa de interés corriente, y posteriormente la tasa de interés máximo convencional.

La tasa de interés corriente[3], es “el promedio ponderado por montos de las tasas cobradas por los bancos establecidos en Chile, en las operaciones que realicen en el país, con exclusión de las comprendidas en el artículo 5º”. Continúa la norma prescribiendo que “corresponde a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras determinar las tasas de interés corriente, pudiendo distinguir entre operaciones en moneda nacional, reajustables o no reajustables, en una o más monedas extranjeras o expresadas en dichas monedas o reajustables según el valor de ellas, como asimismo, por el monto de los créditos, no pudiendo establecerse más de dos límites para este efecto, o según los plazos a que se hayan pactado tales operaciones”.

[3] En los términos ocupados por el Código Civil (artículo 1559, numeral 1°) el interés corriente se denomina interés legal, según lo dispone expresamente el artículo 19 de la Ley N° 18.010.

Así, por ejemplo, según certificado N°11/2019 publicado en el Diario Oficial del día viernes 15 de noviembre de 2019, la Comisión para el Mercado Financiero determinó los promedios de intereses cobrados por los bancos en sus operaciones efectuadas durante el mes de octubre de 2019, y los intereses máximo convencionales en las mismas fechas, para distintas operaciones. De esta manera se obtienen las siguientes tasas de interés corriente:

"1.a. Operaciones no reajustables en moneda nacional de menos de 90 días, inferiores o iguales al equivalente de 5.000 unidades de fomento: 21,14% anual. 1.b. Operaciones no reajustables en moneda nacional de menos de 90 días, superiores al equivalente de 5.000 unidades de fomento: 4,42% anual. Esta tasa rige para los efectos del artículo 16 de la ley 18.010 y otras leyes que se remiten a la tasa de interés corriente para operaciones no reajustables. 2.a. Operaciones no reajustables en moneda nacional de 90 días o más, inferiores o iguales al equivalente de 50 unidades de fomento: 31,87% anual. 2.b. Operaciones no reajustables en moneda nacional de 90 días o más, inferiores o iguales al equivalente de 200 unidades de fomento y superiores al equivalente de 50 unidades de fomento: 23,49% anual. 2.c. Operaciones no reajustables en moneda nacional de 90 días o más, inferiores o iguales al equivalente de 5.000 unidades de fomento y superiores al equivalente de 200 unidades de fomento: 12,72% anual. 2.d. Operaciones no reajustables en moneda nacional de 90 días o más, superiores al equivalente de 5.000 unidades de fomento: 3,50% anual. 3.a. Operaciones reajustables en moneda nacional de menos de 1 año: 1,79% anual. Esta tasa rige para los efectos del artículo 16 de la ley 18.010 y otras leyes que se remiten a la tasa de interés corriente para operaciones reajustables. 3.b. Operaciones reajustables en moneda nacional de 1 año o más, inferiores o iguales al equivalente de 2.000 unidades de fomento: 2,46% anual. 3.c. Operaciones reajustables en moneda nacional de 1 año o más, superiores al equivalente de 2.000 unidades de fomento: 1,97% anual. 4.a. Operaciones expresadas en moneda extranjera, inferiores o iguales al equivalente de 2.000 unidades de fomento: 7,12% anual. 4.b. Operaciones

expresadas en moneda extranjera, superiores al equivalente de 2.000 unidades de fomento: 3,99% anual”[4].

c. Determinado el interés, corresponde analizar la tasa de interés máximo convencional, que es la que establece el inciso final del artículo 6°, en cuanto indica que: “No podrá estipularse un interés que exceda el producto del capital respectivo y la cifra mayor entre: 1) 1,5 veces la tasa de interés corriente que rija al momento de la convención, según determine la Superintendencia para cada tipo de operación de crédito de dinero, y 2) la tasa de interés corriente que rija al momento de la convención incrementada en 2 puntos porcentuales anuales, ya sea que se pacte tasa fija o variable. Este límite de interés se denomina interés máximo convencional”.

   La tasa máxima convencional constituye un límite a la autonomía de la voluntad de las partes, la cual deriva de la necesidad de establecer remedios contra la adhesión en contratos de mutuo que generan un acentuado desequilibrio en las prestaciones recíprocas de las partes, dada la asimetría entre ellas. En efecto, mientras el mutuante da en préstamo una determinada cantidad de dinero, el mutuario se obliga a pagarla en un lapso de tiempo, con un monto adicional al capital, constituido por el interés. Esta suma podría ser cualquiera que estipularen las partes, de no estar vigente la Ley N° 18.010; no obstante, este último cuerpo legal constituye el mencionado límite a la autonomía de la voluntad de las partes, estableciendo un tope para el interés, que es lo que se denomina interés máximo convencional.

   Es relevante mencionar que esta tasa de interés máximo convencional sólo se aplica a algunas operaciones, puesto que el artículo 6° bis establecen reglas especiales dependiendo del monto específico del mutuo.

d. A continuación, la Ley establece una sanción para el caso de estipularse una tasa de interés que exceda a la máxima permitida; concretamente el artículo 8° establece que “se tendrá por no escrito todo pacto de intereses que exceda el máximo

[4] COMISIÓN PARA EL MERCADO FINANCIERO, Certificado N°11 de 2019.

convencional, y en tal caso los intereses se reducirán al interés corriente que rija al momento de la convención o al momento en que se devenguen los respectivos intereses, en el caso de las operaciones a que se refiere el inciso primero del artículo 6º ter". El subrayado pretende destacar que la sanción en este caso no es que sólo se baje al interés máximo convencional, sino que va más allá: reducir al interés corriente.

Es importante resaltar que en este caso se hace aplicación de la institución de la lesión en nuestro ordenamiento jurídico. La doctrina la defina como "el perjuicio que una parte experimenta cuando, en un contrato conmutativo, recibe de la otra un valor inferior al de la prestación que suministra. El perjuicio nace, pues, de la desigualdad de los valores de las prestaciones de un contratante y otro"[5]. En efecto, uno de los pocos casos regulados en nuestra legislación en que se prevé una sanción ante la desproporción de las prestaciones es en el mutuo, y concretamente, en las operaciones de crédito de dinero reguladas en la ley número 18.010. El artículo 6° inciso final de esta norma ya transcrito, no viene sino a reiterar a otra que está en el Código Civil, en materia de mutuo, que dispone: "Art. 2206. El interés convencional no tiene más límites que los que fueren designados por ley especial; salvo que, no limitándolo la ley, exceda en una mitad al que se probare haber sido interés corriente al tiempo de la convención, en cuyo caso será reducido por el juez a dicho interés corriente" .

En este caso concreto, la solución que adopta el legislador ante la desproporción de las prestaciones (en este caso, un interés que exceda el máximo convencional) es la readecuación o reducción de dicha desproporción, pero no la nulidad del acto. Esto es relevante toda vez que la regulación de la lesión en nuestro ordenamiento es de carácter casuística, por lo que, si el legislador lo reguló para este caso, es porque especialmente en esta materia se podrían producir desproporciones, una razón similar a la que se tuvo en vistas para dictar la regulación imperativa y dirigida de la Ley N° 18.010, al cual ya se hacía referencia.

[5] Alessandri, Somarriva, Vodanovic, Tratado de Derecho Civil, partes preliminar y general, p. 180.

De esta manera, en el mismo Certificado N°11 de la Comisión para el Mercado Financiero fijó las tasas de interés máximo convencional según el siguiente detalle: “1.a. Operaciones no reajustables en moneda nacional de menos de 90 días, inferiores o iguales al equivalente de 5.000 unidades de fomento: 31,71% anual. 1.b. Operaciones no reajustables en moneda nacional de menos de 90 días, superiores al equivalente de 5.000 unidades de fomento: 6,63% anual. Esta tasa rige para las leyes que se remiten a la tasa de interés máxima convencional para operaciones no reajustables. 2.a. Operaciones no reajustables en moneda nacional de 90 días o más, inferiores o iguales al equivalente de 50 unidades de fomento: 33,72% anual. 2.b. Operaciones no reajustables en moneda nacional de 90 días o más, inferiores o iguales al equivalente de 200 unidades de fomento y superiores al equivalente de 50 unidades de fomento: 26,72% anual. 2.c. Operaciones no reajustables en moneda nacional de 90 días o más, inferiores o iguales al equivalente de 5.000 unidades de fomento y superiores al equivalente de 200 unidades de fomento: 19,08% anual. 2.d. Operaciones no reajustables en moneda nacional de 90 días o más, superiores al equivalente de 5.000 unidades de fomento: 5,50% anual. 3.a. Operaciones reajustables en moneda nacional de menos de 1 año: 3,79% anual. Esta tasa rige para las leyes que se remiten a la tasa de interés máxima convencional para operaciones reajustables. 3.b. Operaciones reajustables en moneda nacional de 1 año o más, inferiores o iguales al equivalente de 2.000 unidades de fomento: 4,46% anual. 3.c. Operaciones reajustables en moneda nacional de 1 año o más, superiores al equivalente de 2.000 unidades de fomento: 3,97% anual. 3.d. Operaciones expresadas en moneda extranjera, inferiores o iguales al equivalente de 2.000 unidades de fomento: 10,68% anual. 4.a. Operaciones expresadas en moneda extranjera, superiores al equivalente de 2.000 unidades de fomento: 5,99% anual. 5. Conforme al inciso final del artículo 6º bis de la ley 18.010, el interés máximo convencional aplicable para las operaciones de crédito de dinero cuyo mecanismo de pago consista en la deducción de las respectivas cuotas directamente de la pensión del deudor será de: 19,72% anual”.

e. Como se puede observar, para los efectos de las operaciones iguales o superiores a 90 días, no reajustables, la Comisión para el Mercado Financiero, con base en la Ley N° 18.010, clasifica a las operaciones en 4, cada una con las siguientes tasas de interés corriente y máximo convencional respectivamente:

   i. Iguales o inferiores a 50 UF: 31,87%; 33,72%

   ii. Iguales o inferiores a 200 UF, y superiores a 50 UF: 23,49%; 26,72%

   iii. Iguales o inferiores a 5.000 UF, y superiores a 200 UF: 12,72%; 19,08%

   iv. Superiores a 5.000 UF: 3,5%; 5,5%.

II. Fundamentos de la iniciativa

a. La presente iniciativa se funda en la necesidad de rebajar las todavía altas tasas de interés máxima que pueden cobrar los bancos y demás instituciones financieras en Chile a las personas por créditos que puedan solicitarles. Esto afecta, en gran medida, a los créditos de más bajo monto, que con el argumento de ser más riesgosos, son objeto de una tasa de interés máxima convencional superior que otras operaciones de mayores montos. En definitiva, los *spreads* bancarios, esto es, la diferencia entre las tasas de colocación y captación, favorecen mucho más a la industria financiera en el caso de las personas que solicitan menos montos, que coinciden, en general, con quienes tienen menos recursos. Esto sin duda constituye un argumento sólido que permite fundar la presente propuesta, en el sentido de rebajar las tasas de interés máxima convencional.

b. Por su parte, y sólo teniendo en consideración las altas utilidades de las entidades bancarias, no se justifica mantener un elevado nivel de tasas máximas convencionales, puesto que ellas inciden directamente en el nivel de ganancia que tienen las entidades crediticias. Dada la actual situación del país, particularmente la abismante desigualdad social de Chile, se debe propender a reducir los espacios que permiten acrecentar esta brecha, particularmente a través del cobro de intereses altos, especialmente a los más desposeídos. Debe recordarse que esta situación “se refleja de las cifras que publicó esta mañana la Comisión para el mercado financiero

(CMF), la cuales mostraron que las entidades que operan en el país acumulan ganancias (atribuibles a los propietarios de la controladora) por US$ 2.264 millones entre enero y julio”[6].

c. No se puede desconocer que las modificaciones que la Ley N° 20.715 introdujo a la Ley N° 18.010 tuvieron como consecuencia una reducción en la tasa de interés máximo convencional. Así lo indican los informes de la Comisión para el Mercado Financiero, emitidos en cumplimiento de las disposiciones transitorias de la mencionada Ley N° 20.715. Al efecto se mencionó que “La tasa de interés promedio ponderada por monto de los créditos de consumo en el tramo sujeto a la nueva TMC, ha disminuido de manera importante desde el cambio legal:

i. El segmento de 0-50 tuvo una disminución 9,36 pp entre diciembre de 2013 y diciembre de 2016 (gráfico 4). La mayor caída se observó en 2014 (9,01 pp), manteniéndose básicamente estable en 2015 (-0,9 pp) y 2016 (-0,27 pp), en torno a 30%.

ii. El segmento de 50-200 UF presentó una disminución de 9,44 pp en el mismo periodo. La mayor caída también se observó en 2014 (4,93 pp), seguida de otra baja en 2015 (3,74 pp), manteniéndose relativamente estable en 2016 (-0,78 pp), en torno a 27%.

iii. Por su parte, la mediana de la tasa en el segmento de 0-50 UF cayó 6,97 pp entre diciembre de 2013 y diciembre de 2016 y la del segmento de 50-200 UF, en 9,05 pp. En el primer tramo, la principal disminución se observó en 2014 (5,77 pp), mientras que para el segundo la principal baja fue en 2015 (6,44 pp). Ambas distribuciones se mantienen relativamente estables desde que se alcanzó el régimen legal (gráfico 5).

[6] Ver https://www.latercera.com/pulso/noticia/banca-chilena-sigue-engrosando-ganancias-julio-chile-le-arrebata-primer-puesto-santander/801739/.

A nivel de productos, para las operaciones con montos entre 0 y 50 UF (gráfico 6) se observa:

iv. Una caída de 4,01 pp en la tasa promedio de los créditos de consumo en cuotas, pasando de 31,14% en diciembre de 2013 a 27,13% en diciembre de 2016, concentrada fundamentalmente en 2014 (-3,63 pp), siendo menor la disminución en 2015 (-0,38 pp) y nula en 2016. En 2016 la tasa promedio se mantuvo estable, pero hubo incrementos en la mediana (0,72 pp) y el percentil 75 (1,06 pp). Esto se traduce en que la distancia entre el percentil 75 y la TMC del segmento ha caído desde 13,23 pp en 2013 a solo 0,36 pp en 2016, generando indicios de eventuales restricciones crediticias en este tramo.

v. Una caída de 7,88 pp en la tasa promedio de las líneas de crédito, pasando de 43,20% en diciembre de 2013 a 35,32% en diciembre de 2016, concentrada en 2014 (-5,65) y 2015 (-2,58). En 2016 la tasa promedio aumentó 35 pb, con incrementos similares en la mediana (24 pb) y el percentil 75 (20 pb). En este caso la distancia entre el percentil 75 y la TMC oscilaba en torno a 5 pp antes del cambio legal, pero se redujo rápidamente luego de su aplicación a menos de 24 pb. Asimismo, luego de la entrada en vigencia de la Ley la dispersión de estas tasas ha mostrado una fuerte contracción, Tercer informe anual sobre los efectos de la aplicación de la Ley N° 20.715 12 razón por la cual se considera al producto como uno de los más afectados por el cambio legal.

vi. Una caída de 8,31 pp en la tasa promedio de las tarjetas de crédito, pasando de 35,34% en diciembre de 2013 a 27,03% en diciembre de 2016. Esta tasa se redujo 10,50 pp en 2014, para aumentar 2,58 pp en 2015 y volver a disminuir 0,39 pp en 2016. Más relevante en este segmento es la evolución de la mediana, que se ha acercado al borde superior de la distribución y caído 9,08 pp entre diciembre de 2013 y diciembre de 2016 (-9,66 en 2014,

0,57 en 2015 y 0,01 en 2016). La distancia entre el percentil 75 y la TMC cayó desde 3 pp antes del cambio legal a solo 20 pb, lo que implica que la mitad de los clientes paga en este producto una tasa muy similar a la TMC. Por lo tanto, al igual que el caso de las líneas, este sería uno de los productos más afectados por eventuales restricciones crediticias, pero también uno de los más beneficiados, en término de los clientes que mantienen acceso"[7].

d. Sin perjuicio de lo indicado anteriormente, las tasas máximas convencionales siguen siendo altas para los chilenos, llegando a ser incluso de más del 30% anual en algunas operaciones. Asimismo, la diferencia entre las altas ganancias de los bancos y los sueldos de los chilenos es realmente injustificable que debe modificarse. Finalmente, las tasas de endeudamiento de los chilenos son francamente preocupantes, lo que se vuelve aún más imperioso si es que se considera la cantidad de repactaciones, consolidaciones de deuda, y otros tipos de adecuaciones de los créditos originalmente solicitados, que generalmente van asociados a altas tasas de interés, cercanas o iguales a las máximas convencionales.

III. Idea Matriz

El presente proyecto tiene como idea matriz reducir la tasa máxima de interés convencional.

IV. Contenido del proyecto de ley

El proyecto de ley modifica los artículos 6 y 6 bis de la Ley N° 18.010, reduciendo a la mitad cada uno de los guarismos que fijan las tasas máximas convencionales del sistema. Por lo mismo, según esta propuesta, y considerando los valores de tasas máximas convencionales al 19 de noviembre de 2019, proporcionados por la Comisión para el Mercado Financiero, se obtiene la siguiente reducción de la tasa:

[7] SUPERINTENDENCIA DE BANCOS E INSTITUCIONES FINANCIERAS: Tercer informe anual sobre los efectos de la aplicación de la Ley N° 20.715 (artículo octavo de las disposiciones transitorias), disponible en: https://www.sbif.cl/sbifweb3/internet/archivos/publicacion_11605.pdf.

	Interes corriente	Interés máximo convencional vigente	Propuesta Interes máximo convencional
Operaciones no reajustables en moneda nacional 90 días o más			
Inferiores o iguales al equivalente de 50 unidades de fomento	31.87 % (3)	33.72 %	23,22%
Inferiores o iguales al equivalente de 200 unidades de fomento y superiores al equivalente de 50 unidades de fomento	23.49 % (3)	26.72 %	19,72
Inferiores o iguales al equivalente de 5.000 unidades de fomento y superiores al equivalente de 200 unidades de fomento	12.72 %	19.08 %	15,9
Superiores al equivalente de 5.000 unidades de fomento	3.5 %	5.5 %	5,25

V. Disposiciones de la legislación vigente que se verían afectadas por el proyecto

El proyecto de ley modifica la Ley N° 18.010, en sus artículos 6 y 6 bis.

POR TANTO:

Los diputados que suscribimos venimos en presentar el siguiente:

PROYECTO DE LEY

Artículo único: Modifíquese Ley N° 18.010 que establece normas para las operaciones de crédito y otras obligaciones de dinero que indica en el siguiente sentido:

1. En el inciso final del artículo 6°:
    a. Reemplácese el guarismo “1,5” por “1,2”.
    b. Reemplácese la frase “2 puntos porcentuales”, por “1 punto porcentual”.

2. En el artículo 6 bis:
    a. En su literal i) reemplácese el guarismo “14” por “7”.
    b. En su literal ii) reemplácese el guarismo “21” por “10,5”.
    c. El inciso final, reemplácese el guarismo “7” por “3,5”.