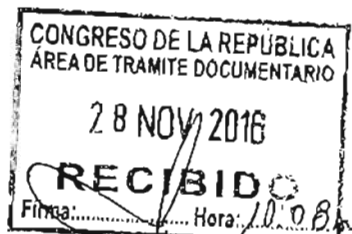


Proyecto de Ley N° 697/2016-CR

**PROYECTO DE LEY QUE PROMUEVE LA
ARTICULACIÓN MICROECONÓMICA
MACROREGIONAL A TRAVÉS DE LA
INTERVENCIÓN DE LAS CAJAS MUNICIPALES DE
AHORRO Y CRÉDITO EN LOS PROYECTOS DE
INVERSIÓN PÚBLICA.**



La Congresista de la República que suscribe, Karla Melissa Schaefer Cuculiza, en el ejercicio del derecho de iniciativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y conforme a lo establecido en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, por intermedio del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, propone el siguiente:

PROYECTO DE LEY

El Congreso de la República

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE PROMUEVE LA ARTICULACIÓN MICROECONÓMICA MACROREGIONAL A
TRAVÉS DE LA INTERVENCIÓN DE LAS CAJAS MUNICIPALES DE AHORRO Y CRÉDITO EN
LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA.**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto promover la articulación microeconómica macroregional a través de la posibilidad de intervención de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito en el financiamiento y/o ejecución de proyectos de inversión pública en convenio con los gobiernos regionales y locales.

Artículo 2. Modificación de la Ley 29230

Modifícase el artículo 1 de la Ley 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado, en los términos siguientes:

Artículo 1. Objetivo

El objetivo de la presente Ley es impulsar la ejecución de proyectos de inversión pública de impacto regional y local, con la participación del sector privado, mediante la suscripción de convenios con los gobiernos regionales y/o locales.

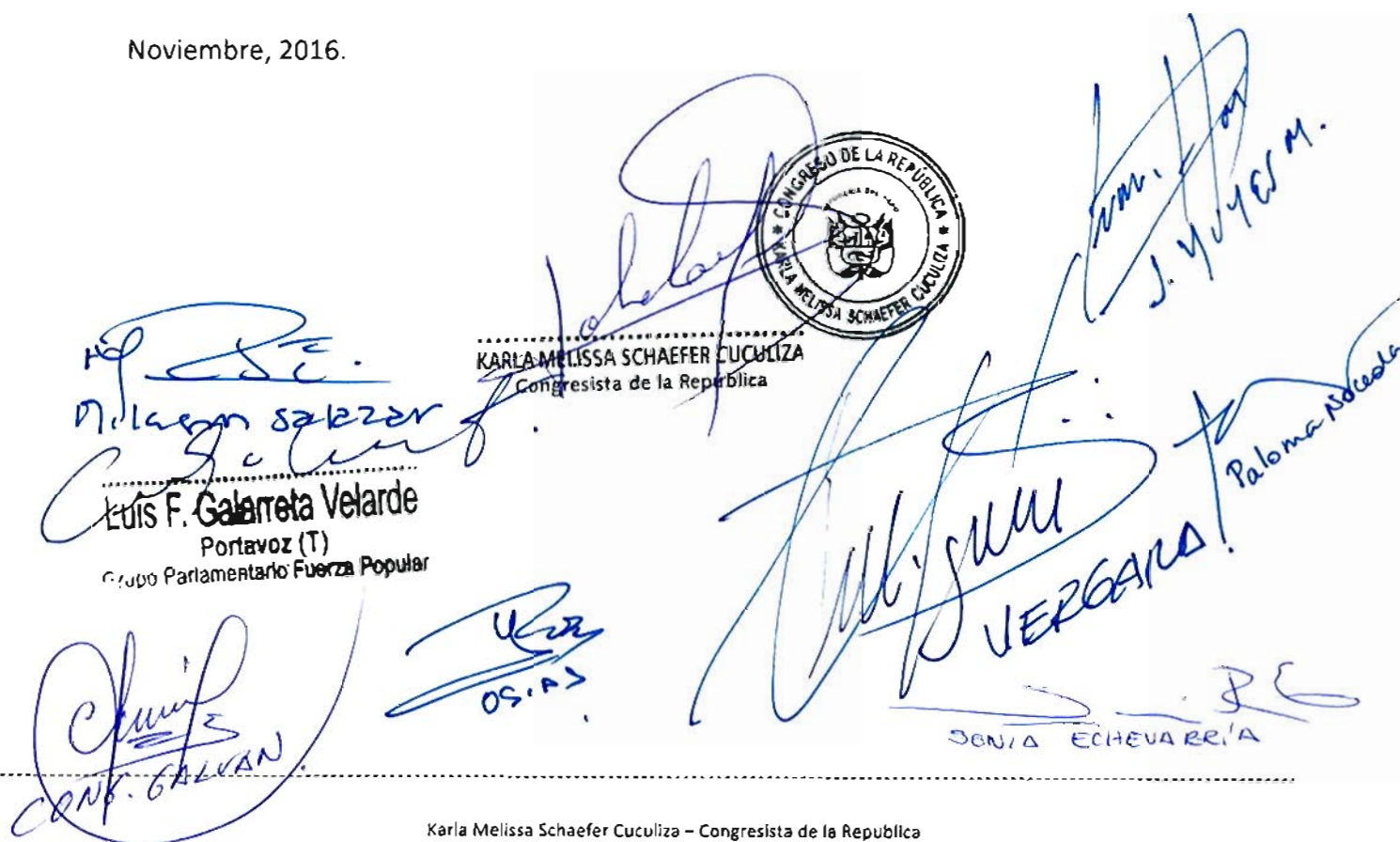
Para los efectos de la presente Ley, en el ámbito de participación del sector privado está comprendida la participación de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito.

Durante el proceso de participación de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito en los proyectos de inversión pública en materia de la presente ley, se cuenta con la supervisión y control correspondientes a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP y la Contraloría General de la República, de acuerdo a la normatividad vigente.

Artículo 3. Priorización de proyectos con fines de integración macroregional

En el ámbito de la planificación de desarrollo, los gobiernos regionales y locales consideran priorizar los proyectos de inversión que contribuyan a fortalecer el proceso de integración macroregional a fin de promover la mejora de la calidad de vida de la población, de acuerdo al marco constitucional.

Noviembre, 2016.



Official stamp of the Congress of the Republic of Peru, signed by Karla Melissa Schaefer Cuculiza, Congresswoman of the Republic.

Handwritten signatures and names include: Luis F. Galarreta Velarde (Portavoz (T) Grupo Parlamentario Fuerza Popular), Sonia Echevarría, Verónica Vergara, Paloma Nolasco, and others.

Karla Melissa Schaefer Cuculiza – Congressista de la República
Jr. Azángaro N° 468-Piso 4-Oficina N° 412
Teléfono 3117331

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima,04.....de Diciembre.....del 2010.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 097 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión (es) de

ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E

INTELIGENCIA Y PRODUCTOS

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA

Oficial Mayor

CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ANTECEDENTES

En marzo del año 2015, la autora de la presente iniciativa legislativa presentó el Proyecto de Ley 4377/2014-CR de igual contenido, el cual fue decretado a las Comisiones pertinentes sin que haya sido debatido.

En la propuesta, se consignaron los antecedentes y argumentos siguientes que recogemos, al tratarse de las mismas proposiciones:

La Constitución Política del Perú determina en su artículo 188 que la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país.

En su artículo 90, la Constitución dispone asimismo, que las regiones se crean sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles. El proceso de regionalización se inicia eligiendo gobiernos en los actuales departamentos y la provincia constitucional del Callao. Y el último párrafo del mismo artículo establece que mientras dure el proceso de integración, dos o más gobiernos regionales podrán crear mecanismos de coordinación entre sí. La Ley determinará esos mecanismos.

Adicionalmente, el artículo 199 sanciona que los gobiernos regionales y locales son fiscalizados por sus propios órganos de fiscalización y por los organismos que tengan tal atribución por mandato constitucional o legal, y están sujetos al control y supervisión de la Contraloría General de la República, la que organiza un sistema de control descentralizado y permanente.

De otro lado, el artículo 87 de la misma Carta Fundamental dice que el Estado fomenta y garantiza el ahorro. La ley establece las obligaciones y los límites de las empresas que reciben ahorros del público, así como el modo y los alcances de dicha garantía. La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones ejerce el control de las empresas bancarias, de seguros, de administración de fondos de pensiones, de las demás que reciben depósitos del público y de aquellas otras que, por realizar operaciones conexas o similares, determine la ley.

La Ley 26702 de diciembre de 1996, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, y sus modificatorias;

comprende a las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito como una de las empresas del sistema financiero. Así, en su artículo 282 inciso 4), establece que la Caja Municipal de Ahorro y Crédito¹ es aquella que capta recursos del público y cuya especialidad consiste en realizar operaciones de financiamiento preferentemente a las pequeñas y micro empresas. La misma Ley, en su Décimo Cuarta Disposición Transitoria, determinó que las Cajas Municipales de Crédito Popular, se convierten en sociedades anónimas en un plazo que no mayor a doce meses contados a partir de la entrada en vigencia de la misma. Asimismo, autorizó a los respectivos Concejos Municipales, previa opinión de la Federación de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, a acordar la participación de personas naturales o jurídicas en el accionariado de las correspondientes Cajas, preferentemente a instituciones afines del país y del exterior.

A la vez, la Quinta Disposición Final y Complementaria de la misma Ley, dice que las Cajas Municipales continúan regidas por las normas contenidas en sus leyes, salvo lo relativo a los factores de ponderación de riesgos, capitales mínimos, patrimonios efectivos, límites y niveles de provisiones, establecidos por esta ley en garantía de los ahorros del público, y la exigencia de su conversión a sociedades anónimas sin el requisito de la pluralidad de accionistas.

En mayo de 2008, se publicó la Ley 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado, cuyo objetivo es impulsar la ejecución de proyectos de inversión pública de impacto regional y local, con la participación del sector privado, mediante la suscripción de convenios con los gobiernos regionales y/o locales. El artículo 2 de esta Ley fue modificado por la Ley 30056 de julio de 2013, disponiendo que las empresas privadas que firmen convenios, conforme a lo establecido en el artículo 4 de dicha norma, podrán financiar y/o ejecutar proyectos de inversión pública, que deberán estar en armonía con las políticas y los planes de desarrollo nacional, regional y/o local, y contar con la declaración de viabilidad en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública – SNIP.

Unos años antes, en mayo de 2010, se publicó la Ley 29523, Ley de mejora de la competitividad de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito del Perú, a efecto de que puedan operar en igualdad de condiciones, respecto de la toma de decisiones en aspectos relativos a personal, presupuesto y adquisiciones y contrataciones, con el resto de empresas del Sistema Financiero Nacional, mediante la exclusión de las cajas municipales de ahorro y crédito de las normas y reglamentos del Sistema Nacional de Presupuesto y de la Ley de Contrataciones del Estado. Entre otros aspectos, dispone que las cajas municipales de ahorro y crédito continuarán sujetas a la supervisión y control de la

¹ Las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito fueron creadas por Decreto Ley 23039 de mayo de 1980, que se ocupaba de las Cajas fuera del perímetro de Lima y Callao. Actualmente dicha norma no se encuentra vigente, en virtud de la Ley 29477 de diciembre de 2009.

Contraloría General de la República y de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS). Asimismo, que la Federación Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito coordina las actividades de las cajas a nivel nacional y las representa a nivel nacional e internacional.

ANÁLISIS

Tal como se apuntó en el Proyecto de Ley 4377/2014-CR, y de lo que se aprecia a partir de los principales antecedentes normativos acotados, la Constitución promueve el desarrollo a través de la descentralización, para lo cual promueve una regionalización que refleje la integración de las distintas circunscripciones con las que cuenta el país.

Así, se ha visto en la historia nacional reciente el surgimiento de los procesos de integración a nivel municipal y regional que a la fecha se han traducido, amén de las regiones que continúan basándose en los departamentos, en Mancomunidades y Juntas de Coordinación Interregional, las mismas que fortalecen las dinámicas macroeconómicas que se encuentran en el Perú. Tengamos presente que contamos con la Ley 29029, Ley de la Mancomunidad Municipal y sus modificatorias; así como la Ley 29768, Ley de Mancomunidad Regional.

Pero adicionalmente, tenemos normas y entidades que se han dado con el tiempo a fin de contribuir a esta aspiración de desarrollo y a la integración del país desde diferentes aristas, algunos fundamentales como el financiamiento micro y mediano empresarial. En efecto, la experiencia ha demostrado que el surgimiento de sistemas que actúan directamente en la descentralización financiera como el de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (en adelante, CMAC), se han mantenido firmes aún en coyunturas de fuertes crisis económicas que el Perú ha tenido que enfrentar.

Como se lee en el portal de la Federación de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (FEPCMAC)², desde la creación de la primera Caja en 1982 en Piura, el Sistema CMAC se posicionó como un elemento fundamental de la descentralización financiera y democratización del crédito en el Perú, logrando que diversos sectores sociales accedan al crédito y fomenten principalmente el ahorro, contribuyendo a crear circuitos financieros locales, que son la base de apoyo para el proceso productivo regional y convirtiéndose a la vez, en líderes de las microfinanzas.

Es por ello que las CMAC han diversificado sus intervenciones y se han expandido notablemente, aun fuera de su jurisdicción de origen. Por ejemplo, es común ver en Lima

² www.fpcmac.org.pe

las agencias CMAC del interior del país, que trabajan a la par que la banca. Lo mismo ocurre en distintas regiones.

Como se ha visto, las CMAC cuentan con normas especializadas que han buscado fortalecerlas debido a su gran potencialidad. Así, aun cuando se encuentran adscritas a las Municipalidades, se comportan como empresas privadas y forman parte del sistema financiero regulado por la SBS. Sin embargo, la posibilidad de participar para financiar proyectos de inversión pública al amparo de la Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado, no está clara. Tan es así que la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (Proinversión), no las considera dentro del marco de dicha Ley. Ello, a pesar que, como se ha hecho ver, la propia SBS las reconoce como entidades financieras, de acuerdo al artículo 282 inciso 4) de la Ley 26702, ya acotada.

En cuanto a la capacidad para acceder al financiamiento de una obra con cargo a futuros impuestos, es pertinente revisar el nivel de éxito y competitividad que se observa en el desempeño de las CMAC.³ Así, en julio del presente año, se informaba a través de un diario de circulación nacional, lo siguiente:

*"Las colocaciones de las **cajas municipales** de ahorro y crédito (CMAC) sumaron S/14.971 millones durante el primer semestre, un 11,68% más que similar periodo del 2015, según un reporte preliminar de la Federación Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (Fpcmac).*

El grueso de los créditos fueron desembolsados a la pequeña empresa, con el 40,37%. Le siguieron las colocaciones a microempresas (21,36%), consumo (18,32%), mediana empresa (10,19%), hipotecarios (7,10%), corporativos (2,48%) y gran empresa (0,18%).

*Las **cajas municipales** que entregaron más créditos fueron la Caja Arequipa, Caja Huancayo y Caja Piura, con el 22,95%, 14,43% y 14,40% de participación total.*

³ En enero de 2015, la FEPCMAC informó, entre otros aspectos, lo siguiente:

- Que los créditos otorgados por las Cajas crecieron en 8,9% en el año 2014, tras colocar 12 mil 957 millones de nuevos soles a diciembre de ese año, convirtiéndose de esta manera en las empresas microfinancieras líderes a nivel nacional con el 41% del mercado microfinanciero;
- En cuanto a los depósitos, alcanzaron un nivel de 12 mil 849 millones de nuevos soles, incrementándose en 5,8%. De estos depósitos, el 91% es destinado al interior del país, como parte del proceso de descentralización financiera que se promueve. El dinero forma parte del Fondo de Seguros de Depósitos, por lo que se encuentra protegido;
- Las 11 CMAC que integran el sistema cuentan con 617 oficinas, a nivel nacional.

En cuanto a los días de atraso del pago de créditos, el segmento de la pequeña empresa fue el que reportó la variación más significativa. Entre junio del 2015 y junio de este año, se incorporaron S/605,9 millones en pagos fuera de fecha.

Cabe señalar que del total de créditos, el 7,68% está en proceso de refinanciación, son colocaciones vencidas o con orden judicial, es decir, son de alto riesgo. Así, el rango de créditos de alto riesgo fue de entre 4,64% (Caja Huancayo) y 20,82% (Caja Paita). El ratio de mora promedio del sistema de cajas municipales fue de 5,96%. Sin embargo, los ratios de mora de Caja Paita y Caja Del Santa llegaron a 16,93% y 15,02%, respectivamente.

DEPÓSITOS

*Las **cajas municipales** captaron más de S/14.694 millones en depósitos durante los seis primeros meses del año, un avance de 11,85% interanual.*

*Así, el número total de cuentas en las **cajas municipales** ascendió a más de 3,4 millones, entre depósitos de ahorros, a plazo y CTS.”⁴*

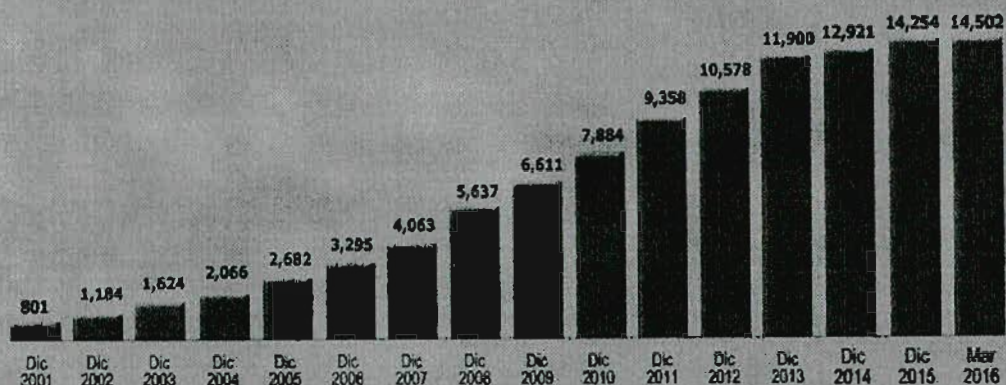
De manera gráfica, la FEPCMAC muestra las siguientes imágenes en su sitio web⁵:

⁴ El Comercio, 20 de julio de 2016. Artículo de la periodista Mónica Saavedra.

⁵ <http://www.fpcmac.org.pe/cmac-en-cifras.html>

EL SISTEMA CMAC EN CIFRAS

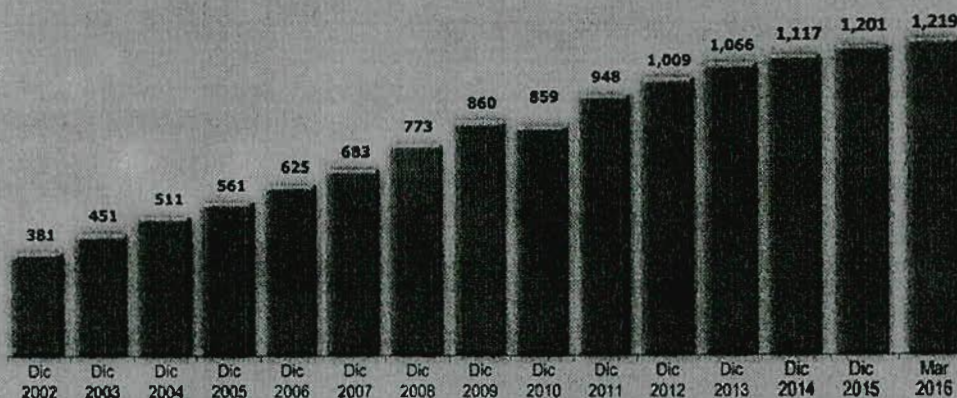
SISTEMA CMAC: EVOLUCIÓN DE LA CARTERA DE CRÉDITOS (EN MILLONES DE S/)



Fuente: Estadísticas SBS a marzo de 2016

Elaboración: Dpto. Asesoría FEPCMAC

SISTEMA CMAC: EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE CLIENTES DE CRÉDITOS (EN MILES DE DEUDORES)



Fuente: Estadísticas SBS a marzo de 2016

Elaboración: Dpto. Asesoría FEPCMAC

Estos datos muestran la solidez del sistema y su desenvolvimiento empresarial en expansión, que contribuye con la descentralización financiera, llegando a personas y organizaciones a las que la banca normalmente no llegaba.

Respecto de este sistema, el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) junto a UKaid y Practical Action Consulting, a través del Programa ELLA (Evidencias y lecciones desde América Latina); realizó el estudio denominado "El modelo de la Caja Municipal en el Perú", afirmando que se trata de una de las iniciativas más exitosas e influyentes de la historia de las microfinanzas del Perú.

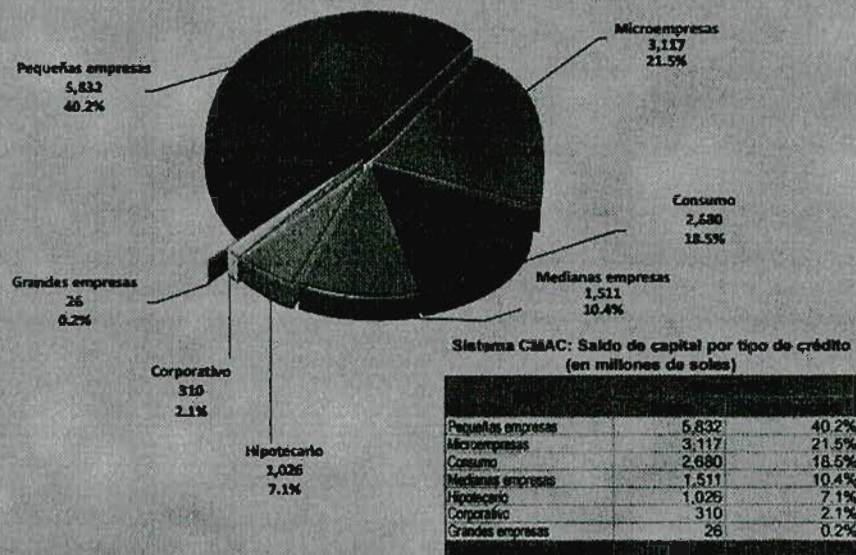
En dicho estudio, se confirma que las CMAC son instituciones de microfinanciamiento (IMF) que pertenecen a los gobiernos municipales, aunque estos no tienen el control mayoritario. Inicialmente, ofrecían solo créditos prendarios y sus operaciones se limitaban a su ciudad o región. Ahora otorgan préstamos a microempresas y pequeñas empresas, ofrecen cuentas de ahorro y otros instrumentos de ahorro y, desde el año 2002, ofrecen una amplia gama de servicios bancarios, pudiendo realizar sus negocios en cualquier zona del país.

Los bancos, al ver el éxito y la expansión de las CMAC, ingresaron a áreas microfinancieras que antes no atendían, alentando la competitividad dentro del sistema financiero. A manera de ejemplo, el estudio pone énfasis en el desarrollo de la Caja Municipal de Trujillo. Así, señala que la misma ha diversificado las líneas de sus productos, y en la actualidad, la mayor de las operaciones crediticias se relacionan con el consumo (los préstamos se ofrecen a micro o medianas empresas que producen o comercializan bienes de consumo) y el crédito para vivienda. Y ante el auge inmobiliario que se vio en el país, la Caja Trujillo lanzó un nuevo tipo de préstamo destinado a la construcción de locales comerciales.

Todo esto contribuyó a que en el año 2011 –según cita el estudio comentado- el Economist Intelligence Unit indicara que por tercer año consecutivo en el Perú se ubicó en el primer lugar del Microscopio Global, al encontrar un compromiso en el uso de las microfinanzas para ampliar el acceso de los pobres a las finanzas.

Corroboramos esta información del ya citado portal de la FEPCMAC, con datos a marzo de este año:

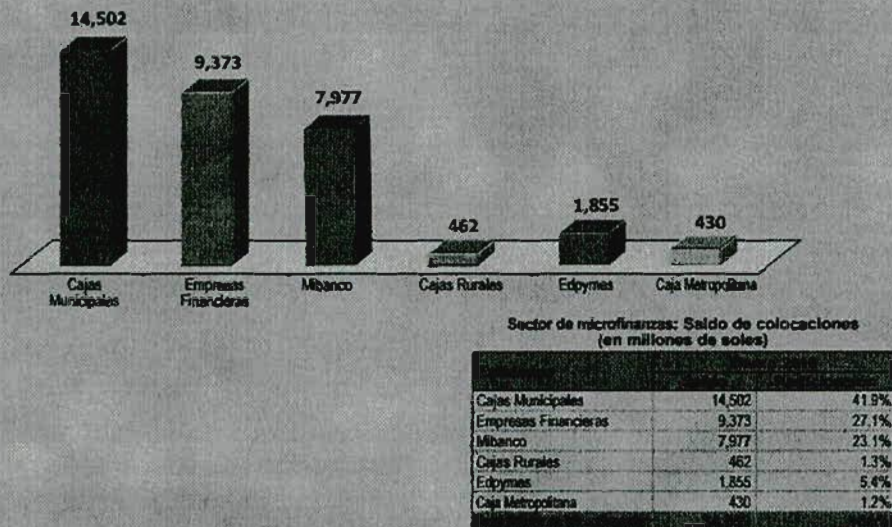
SISTEMA CMAC: PARTICIPACIÓN DE LAS COLOCACIONES POR TIPO A MARZO DE 2016 (EN MILLONES DE S/)



Fuente: Estadísticas SBS a marzo de 2016

Elaboración: Dpto. Asesoría FEPCMAC

SECTOR DE MICROFINANZAS: SALDO DE CRÉDITOS A MARZO DE 2016 (EN MILLONES DE S/)



Fuente: Estadísticas SBS a marzo de 2016

Elaboración: Dpto. Asesoría FEPCMAC

Como puede apreciarse, el ámbito de expansión continúa y la solidez del sistema no ha sido cuestionada. Por ello, ante el comportamiento empresarial y competitivo de las CMAC, puede abrirse la posibilidad de intervención en los proyectos de inversión destinados a mejorar la calidad de vida de la población, con los beneficios tributarios de los cuales gozan las empresas privadas en virtud de la Ley 29230 y sus modificatorias, teniendo presente que la orientación a privilegiar es la integración macroregional a través de estas participaciones.

Respecto de la naturaleza de las CMAC, es preciso indicar que si bien el artículo 60 de la Constitución Política del Perú señala que el estado sólo por ley expresa puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirectamente, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional; la misma Carta Fundamental no prohíbe al estado desarrollar una actividad empresarial, sino que dispone que este actúe subsidiariamente cuando los particulares no puedan o se les dificulte actuar, ya sea por razones económicas o de capacidad.

Al respecto, debe tenerse presente que el objetivo de la Ley 29230, es acelerar la ejecución de obras de infraestructura pública prioritarias para todo el país. Así, la Ley permite que los contribuyentes, en forma individual o en consorcio, puedan financiar y ejecutar proyectos públicos elegidos por los gobiernos regionales, gobiernos locales y universidades públicas para luego, con cargo al impuesto a la renta de tercera categoría – impuesto pagado por las CMAC-, recuperar el monto total de la inversión.

Las CMAC operan en el mercado hace más de 34 años en ámbitos territoriales que en muchos casos son la única oferta financiera, además sus sedes centrales se concentran en las provincias del interior del país, donde son las empresas económicamente más fuertes y representativas, con capacidad de poder financiar obras con cargo a sumas que luego se descontarán de su impuesto a la renta. Razón por la que, evidentemente, podrían realizar esta actividad de manera subsidiaria, toda vez que en provincias y zonas pequeñas, las empresas privadas propiamente dichas, por razones económicas o de capacidad, no suelen realizar estos financiamientos.

Como se puede apreciar de las cifras mostradas arriba, las CMAC operan con normalidad en el sistema financiero nacional y han creado gran parte del mercado de microfinanzas del país, realizando una notable contribución a la inclusión financiera, a través de la generación de oportunidades de desarrollo económico y bienestar a la población del interior, con alcance no solamente en la zona urbana, sino también en zonas rurales que se encuentran muy alejadas de la capital. Todo ello unido al hecho que, como ya se ha mencionado, las CMAC se comportan como empresas privadas al formar parte, de acuerdo a ley, del sistema financiero nacional.

Entonces, es de reiterar que en las provincias donde operan las CMAC, estas empresas financieras constituyen las unidades empresariales económicamente más desarrolladas y con capacidad de financiar obras públicas. Más aun, desde su creación, las CMAC están relacionadas a la realización de obras públicas. Es así que el artículo 4 el D.S. 157-90-EF establece que el 50% de las utilidades de las CMAC se reinviertan en ellas (a través de una reserva legal especial que luego se capitaliza) y el 50% restante, se destina a obras públicas de los municipios que el Directorio aprueba.

Como señalamos, a lo largo de más de 34 años, las CMAC han financiado obras públicas de las municipalidades provinciales accionistas con fondos del 50% de sus utilidades, razón por la que para las CMAC no es ajena esta actividad. Por el contrario, la realizan por disposición de la Ley.

Si las CMAC son incluidas dentro de los contribuyentes que pueden ejecutar obras por impuestos, ello beneficiaría a las provincias alcanzando un impacto social en la comunidad y beneficiando con obras de infraestructura a la población donde las operan las CMAC, alcanzando de esta manera el objeto de la ley de obras por impuestos que es la de propiciar la ejecución de proyectos prioritarios a nivel nacional. Asimismo las CMAC, a su vez, cumplirían con sus objetivos de responsabilidad social.

Atendiendo a todas estas consideraciones, es que se formula la presente iniciativa legislativa.

EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta legislativa modifica el artículo 1 de la Ley 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado, comprendiendo para los efectos de la misma a las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito como parte de dicho sector.

Adicionalmente, complementa la normatividad vigente respecto del proceso de descentralización así como del fomento de la inversión a nivel regional y local a través de la posibilidad de la participación de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, con miras a contribuir a la integración, para mejorar la calidad de vida de la población.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO.

Los involucrados en la propuesta legislativa y los efectos que tendría sobre estos, de aprobarse, se presentan en el cuadro siguiente:

Involucrados	Efectos directos ⁶	Efectos indirectos ⁷
El Estado	<p>La medida permitirá que:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Cuente con una herramienta adicional para promover el desarrollo y la integración macroregional, a través de la intervención de las CMAC en los proyectos de inversión pública de los gobiernos regionales y locales. ○ Se aplique las normas referidas a la ejecución de obras por impuestos en lo que corresponda. ○ Se continúe promoviendo el sector de las microfinanzas como agente articulador en el sistema macroeconómico nacional. 	<p>La aplicación de la medida traerá como efecto que:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Se realicen proyectos de inversión pública con la intervención de las CMAC, aprovechando su capacidad financiera con responsabilidad. ○ Se contribuya a los proceso de integración macroregional a través de la promoción microeconómica y microfinanciera.
La población	<p>La medida permitirá que:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Pueda ver realizados mayores proyectos de inversión para aumentar las posibilidades de acceso al desarrollo. 	<p>La aplicación de la medida traerá como efecto que:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Participe en la vigilancia de los proyectos de inversión pública en esta modalidad.

⁶ Aquellos inmediatamente derivados de la propuesta.

⁷ Aquellos inmediatamente derivados de los efectos de la propuesta