

JUAN CARLOS OYOLA RODRIGUEZ
Congresista de la Republica

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

**PROYECTO DE LEY QUE FACULTA
AL BANCO DE LA NACIÓN
SUBSIDIARIAMENTE A REALIZAR
TODAS LAS OPERACIONES DE
BANCA MÚLTIPLE EN EL MERCADO
FINANCIERO, EN VIRTUD DEL
ARTÍCULO 60 DE LA CONSTITUCIÓN**

Los congresistas miembros del Grupo Parlamentario Acción Popular, a iniciativa del **congresista JUAN CARLOS OYOLA RODRÍGUEZ**, al amparo de lo dispuesto en el artículo 107° de la Constitución Política y conforme lo establece el numeral 2) del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

**PROYECTO DE LEY QUE FACULTA AL BANCO DE LA NACIÓN
SUBSIDIARIAMENTE A REALIZAR TODAS LAS OPERACIONES DE BANCA
MÚLTIPLE EN EL MERCADO FINANCIERO, EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 60 DE LA
CONSTITUCIÓN**

Artículo 1°. - Modificación al artículo 2 de la Ley 16000 que crea el Banco de la Nación

Modifíquese los artículos 2, 27 y 29 de la Ley 16000-Ley que crea el Banco de la Nación, cuyo nuevo texto es el siguiente:

"Artículo 2.- El Banco de la Nación tiene como finalidad principal proporcionar a todos los órganos del Sector Público Nacional los servicios bancarios que dichas entidades requieren para el cumplimiento de sus funciones.

Asimismo, presta todos los servicios de banca múltiple previstos en la Ley 26702-Ley General del Sistema Financiero, al sector privado.

"Artículo 27.- **El 100%** de las utilidades obtenidas en los ejercicios económicos del Banco corresponden **al propio Banco**".



JUAN CARLOS OYOLA RODRIGUEZ
Congresista de la Republica

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

"Artículo 29.- La gestión del Banco de la Nación en cuanto a sus actividades y operaciones con el Sector Público está sujeta al control de la Contraloría General de la República; y en cuanto a sus actividades y operaciones de banca múltiple, está sujeta a la supervisión de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones".

Artículo 2º. - Incorporación de norma a la Ley 16000 que crea el Banco de la Nación.

Incorpórese el literal l) al numeral 2 del artículo 6 con el siguiente texto legal:

**"Artículo 6.- Son facultades operativas del Banco de la Nación:
(...)**

**2. Como empresa bancaria:
(...)**

l) Prestar todos los servicios de banca múltiple al sector privado.

(...)"

Artículo 3º. - Modificaciones al Estatuto del Banco de la Nación.

Modifíquense los artículos 3, 4, literal h) del artículo 26, 40, y 42 del Estatuto del Banco de la Nación aprobado por Decreto Supremo 07-94-EF

"Artículo 3.- El Banco se rige por el presente Estatuto, por la Ley N° 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, por el Decreto Legislativo N° 1031, Decreto Legislativo que promueve la eficiencia de la actividad empresarial del Estado."

"Artículo 4.- Es objeto del Banco administrar por delegación las subcuentas del Tesoro Público y proporcionar al Gobierno Central los servicios bancarios para la administración de los fondos públicos. Asimismo, recauda tributos y efectúa pagos, sin que esto sea exclusivo, por encargo del Tesoro Público o cuando medien convenios con los órganos de la administración tributaria.

Asimismo, el Banco presta todos los servicios de banca múltiple previstos en la Ley 26702-Ley General del Sistema Financiero, al sector privado.

El Banco realiza operaciones y servicios para la inclusión financiera y con la finalidad de contribuir al desarrollo económico e inclusión social, con sujeción a lo señalado en la Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF) y el presente Estatuto"

"Artículo 26.- Son atribuciones del Directorio:

(...)

h) **Facultativamente**, puede aprobar o rechazar las operaciones que el Banco está facultado a realizar, **debiendo fundamentar por escrito las razones. El acuerdo se toma por mayoría absoluta.**

(...)"

"Artículo 40.- El **100%** de la utilidad neta se destina a cubrir el capital autorizado del Banco".

"Artículo 42.- La gestión del Banco **en cuanto a sus actividades y operaciones con el Sector Público está sujeta al control de la Contraloría General de la República; y en cuanto a sus actividades y operaciones de banca múltiple, está sujeta a la supervisión de la Superintendencia de Banca y Seguros.**"

Artículo 4°.- Incorporación de literal p) al artículo 8 del Estatuto del Banco de la Nación

Incorpórese el literal p) al artículo 8 del Estatuto del Banco de la Nación, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 8.- El Banco está facultado para realizar las funciones que a continuación se indican, ninguna de las cuales será ejercida en exclusividad respecto de las empresas y entidades del sistema financiero:

"(...)

p) **Prestar todos los servicios de banca múltiple previstos en la Ley 26702-Ley General del Sector Financiero, al sector privado,**



JUAN CARLOS OYOLA RODRIGUEZ
Congresista de la Republica

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

Artículo 5°. - Modificaciones complementarias del Estatuto

Háganse las modificaciones complementarias del Estatuto del Banco de la Nación, para adecuarlo completamente a las modificaciones que la presente Ley ha realizado en la Ley 16000 y en el propio Estatuto, en el plazo de 60 días desde la publicación de la misma.

Lima 13 de Julio de 2020.



Firmado digitalmente por:
FABIAN DIAZ YESSY NELIDA
FIR 45369316 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 16/07/2020 12:05:38-0500



Firmado digitalmente por:
OYOLA RODRIGUEZ Juan
Carlos FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/07/2020 21:48:30-0500

JUAN CARLOS OYOLA
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
DURAND BUSTAMANTE Kenyon
Eduardo FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 15/07/2020 17:25:28-0500



Firmado digitalmente por:
TROYES DELGADO Hans FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 15/07/2020 18:12:54-0500



Firmado digitalmente por:
LLAULLI ROMERO Freddy FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 15/07/2020 20:19:21-0500



Firmado digitalmente por:
FABIAN DIAZ YESSY NELIDA
FIR 45369316 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 16/07/2020 12:05:03-0500



Firmado digitalmente por:
GARCIA OMEDO Paul
Gabriel FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 14/07/2020 22:03:33-0500

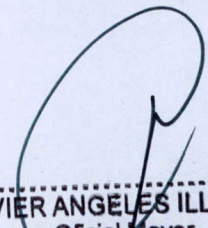


Firmado digitalmente por:
NOVOA CRUZADO Anthony
Renson FIR 40999308 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 14/07/2020 22:35:15-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, ...21...de...Julio...del 20 20...

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 5787 para su
estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de
ECONOMÍA, BANCA FINANZAS E
INTELIGENCIA, DEFENSA DEL
CONSUMIDOR Y ORGANISMOS
REGULADORES DE LOS SERVICIOS
PÚBLICOS,



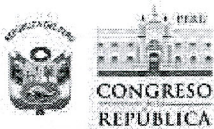
JAVIER ANGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

I) EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

De acuerdo al artículo 60 de la Constitución: *"Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional"*.

El rol subsidiario del Estado, de acuerdo al modelo económico que consagra la Constitución se refiere a que el Estado debe realizar actividad empresarial, sólo en aquellos casos y segmentos de mercado donde la actividad privada, sea insuficiente, ineficiente, no satisfaga la demanda generada o las necesidades de los agentes económicos, de los consumidores o usuarios. Es decir, el Estado puede realizar en estos casos, supletoriamente, actividad empresarial, en un determinado mercado.

Así ha interpretado el artículo 60 de la Constitución el Tribunal Constitucional. Por ejemplo, en la sentencia recaída en el Expediente 07339-2006-PA/TC, expresa en el Fundamento 7 que " (...) *dado el carácter social del modelo económico consagrado por la Carta de 1993, el Estado no puede permanecer indiferente a las actividades económicas, sino que, (...) también cuenta con una función supervisora y correctiva o reguladora (...)*". Y precisamente en el Fundamento 8 dice que la subsidiariedad *"debe ser entendida como una función supervisora y correctiva o reguladora del mercado; y, de otro, reconoce que hay ámbitos que no pueden regularse única y exclusivamente a partir del mercado, lo cual justifica su función de regulación y protección"*. Agregando en el Fundamento 11 que *"(..) la Carta de 1993 ha consagrado la subsidiariedad de la intervención de los poderes públicos en la economía planteando el reconocimiento de la existencia de una función supletoria del Estado ante las*



imperfecciones u omisiones de los agentes económicos, en aras del bien común (...)".

El Decreto Legislativo 1031- Ley que promueve la eficiencia de la actividad empresarial del Estado, es la ley de desarrollo del artículo 60 de la Carta de 1993. En su artículo 3 dispone que *"la actividad empresarial del Estado se desarrolla en forma subsidiaria (...) en cualquier sector económico (...)"*.

Ahora bien, el artículo 60 de la Carta Magna, exige el cumplimiento de varios requisitos para que el Estado pueda realizar subsidiariamente actividad empresarial: Se tiene que fundamentar razones de *"alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional"*, y la autorización tiene que ser por ley expresa.

El presente Proyecto de Ley propone que el Banco de la Nación preste servicios de banca múltiple al sector privado bajo el ámbito de la Ley 26702- Ley General del Sistema Financiero, en adición a las actuales funciones que tiene como banco que atiende las necesidades del sector público.

El Banco de la Nación (BN) es una empresa pública cuyo capital es de propiedad estatal en un 100%. Presta servicios financieros a las instituciones del Estado, a los servidores públicos en actividad y a los pensionistas del Sistema Nacional de Pensiones. Está completamente preparado para realizar operaciones de banca múltiple para el sector privado, puesto que hace muchos años ya viene realizando esta clase de operaciones : A los trabajadores y pensionistas del sector público; en las zonas donde no hay presencia de los bancos comerciales, donde el BN da servicios como corresponsal de estos (en operaciones de depósitos, desembolsos, pago de haberes, etc); en las localidades donde los bancos comerciales se lo soliciten; en las zonas donde el BN es la única oferta bancaria (UOB); en las zonas de frontera; en las zonas remotas e inhóspitas (VRAEM, selva, puna, etc)..

Para tener una idea más detallada del *know how* del BN haciendo toda clase de operaciones de banca múltiple, vamos a detallar sus actividades en el año 2018¹, realizando estas operaciones :

Durante el año 2018 el BN realizó 5.3 millones de operaciones de corresponsalía de los bancos comerciales. Realizó también giros (envío de dinero), préstamos personales en las diversas variedades tales como préstamos de consumo (por S/ 4,867 Millones), créditos hipotecarios (por S/ 291 Millones), tarjetas de crédito para los trabajadores activos y pensionistas del sector público y para las fuerzas armadas y policiales (S/ 703 Millones). Asimismo, realizó los servicios de pagaduría, abonando remuneraciones y pensiones en las cuentas de ahorro al personal activo y pensionista de las entidades del sector público, respectivamente. Se realizaron más de 13.7 millones de abonos a trabajadores activos, y 9.7 millones de abonos a pensionistas. Es lo que en los bancos comerciales se llama "*las cuentas sueldo*" o las "*cuentas de haberes*". De igual modo, atendió el pago de servicios públicos. El año 2018 se realizaron 16.6 millones de operaciones por este concepto. Adicionalmente, realizó el servicio de recaudación de impuestos administrados por la SUNAT, con 15.9 millones de operaciones, etc.

Ahora bien, es necesario demostrar, en el marco de las exigencias del artículo 60 de la Constitución, "*el alto interés público o manifiesta conveniencia nacional*" para que el Banco de la Nación realice operaciones de banca múltiple para el sector privado, especialmente, banca minorista, y banca de consumo. En primer lugar, éste reside en el hecho, de que, en la práctica, ya las viene realizando hace muchos años de manera cada vez más creciente a los usuarios del sector privado de los amplios lugares del territorio nacional donde no ofrece servicios la banca comercial, o no quiere ofrecerlos porque "*no son*

¹ Es este año, porque es el último año, en que hay cifras publicadas del BN, las que constan en su Memoria 2018, que citamos. Para efectos de poder comparar el desempeño del BN con la banca comercial, tomaremos más adelante, también, las cifras del año 2018 de estos bancos.

rentables" (y ahí el BN actúa como su corresponsal), que son las zonas alejadas de nuestro territorio nacional, como las zonas rurales, las zonas de frontera, los distritos del VRAEM, entre otras, como ya dijimos.

Entonces, el *"alto interés público o manifiesta conveniencia nacional"* de que el BN ofrezca estos servicios a todos los usuarios, y no solamente a los usuarios del sector público, reside en el hecho de que los ofrece de modo más eficiente, satisfactorio y económico, que los bancos comerciales, lo que se evidencia en las tasas de interés notoriamente menores que cobra, sin que esto implique subsidios, sino más bien, que está basado en costos más eficientes.

Por ejemplo, en cuanto a la banca de consumo, los bancos comerciales prestan dinero a los usuarios finales con tasas usureras de hasta 125%² en tarjetas de crédito, y 152% en préstamos personales; mientras que el Banco de la Nación cobra por sus tarjetas de créditos tasas de hasta 32%; y por préstamos personales, tasas de hasta 15.5%³. Esto demuestra que el Banco de la Nación ofrece tasas que están dentro de los rangos de las tasas de interés internacionales; en cambio la banca comercial es, manifiestamente usurera, en detrimento de la economía de las familias y de las personas.

Podemos afirmar, entonces, que los consumidores están atendidos de manera muy deficiente y onerosa por la banca comercial, lo que justifica la intervención subsidiaria del Estado en el mercado financiero, no sólo para satisfacer -eficientemente- una demanda de crédito que es atendida por los bancos de modo absolutamente insatisfactorio por sus tasas leoninas y confiscatorias, sino para coadyuvar a que se genere competencia en el mercado financiero, donde actualmente no existe, pues lo que hay es un oligopolio de cuatro bancos que controlan más del 85% del mercado. Los principales beneficiarios serán los consumidores y usuarios.

² Cifras de los bancos, según la SBS, 2018-2020 : Comparativo de TCEAS.

³ Memoria del BN 2018.

Otro segmento de mercado que se beneficiará con la incursión del BN en la banca múltiple irrestricta, es el mercado de las MYPES, porque actualmente los bancos comerciales cobran a las MYPES por préstamos para capital de trabajo o activos fijos, tasas de interés de hasta 93%; mientras que el Banco de la Nación cobra en estos casos, inclusive, tasas menores a las tasas máximas que el BCR fija a los prestamistas fuera de los bancos, que son del orden de 45.7%. Nótese cómo también en este nicho de mercado, las tasas de los bancos son excesivamente onerosas, lo que atenta contra la sostenibilidad de las micro y pequeñas empresas, que por lo general son entidades financieramente frágiles y vulnerables. En cambio las tasas de interés del Banco de la Nación son, comparativamente, razonables.

Ahora bien, desde la perspectiva del artículo 60 de la Constitución, estaría totalmente justificado que el Banco de la Nación, subsidiariamente, preste servicios financieros en el nicho de las PYMES, puesto que los bancos comerciales otorgan un servicio deficiente e insatisfactorio, pues el 50% de su cartera de créditos, son para la denominada **banca mayorista** (sector corporativo y gran empresa), mientras que apenas el 18%, va para las PYMES, siendo entonces, un sector subatendido, y a tasas leoninas.

Por supuesto que el propio BN tiene una cartera de créditos pequeña para las MYPES, pues al 2018, asciende a S/ 643 Millones⁴, de una cartera total de S/ 9,233 Millones. Sin embargo, esto ocurre porque -según la legislación vigente- no es misión del BN atender a este segmento de mercado. En cambio, si quedara autorizado a hacer banca múltiple, ciertamente que multiplicaría este direccionamiento a las MYPES, pues el BN ya hace banca minorista. Esto sería muy beneficioso para las MYPES, pues sus tasas de interés son palmariamente más bajas que las que cobra la banca comercial.

⁴ Dictamen de los auditores independientes KPMG de 25.03.19.

El actual tamaño del BN es modesto en relación a la banca comercial: A diciembre del 2018, el BN apenas representa el 3.3% del total de colocaciones del sistema financiero. En cambio, los 17 bancos privados tienen el 96.7% de las colocaciones de crédito del sistema financiero.

Si se autoriza por ley, a competir al Banco de la Nación en el mercado de banca múltiple; labor que ya realiza, hace muchos años, a pequeña escala, su porcentaje de colocaciones y su cuota de mercado aumentarían rápida y sustancialmente, dado que ofrece mejores condiciones y tasas mucho más bajas que los bancos comerciales, lo que redundaría en beneficio de los consumidores y usuarios, y obligaría a bajar las tasas de usura de la banca comercial, por efecto de la pura competencia.

Los mejores indicadores del BN, en relación a la banca comercial, también se revelan en los ratios de morosidad, donde esta institución, el año 2018, presenta un ratio de 1.2%, que está por debajo del promedio de la banca comercial, que es de 3,38%.

Haciendo algo más específico, podemos comparar al BN, por ejemplo, con el banco líder del sistema, que es el BCP:

En el año 2018 las utilidades netas del BN han sido de S/ 816 Millones. Su patrimonio fue de S/ 2,319 Millones, y su nivel de activos se colocó en S/ 30,102 Millones.

El Banco de Crédito tuvo el año 2018 una utilidad neta de S/ 3,368 Millones; un patrimonio neto de S/ 16,978 Millones; y un nivel de activos de S/ 144,769 Millones.

El resultado es que la rentabilidad del Banco de la Nación es mayor que la del BCP, pues el ROE del BN es de 35.8%, y el del BCP es de 20.8%. A su turno, el ROA del BN es de 2.71%, y del BCP es de 2.32%. Esto a pesar de que el BCP es cinco veces más grande que el BN en nivel de activos; y a pesar de

que los accionistas del BCP tienen la libre disponibilidad del 100% de sus utilidades netas, mientras que el BN está obligado a transferir, por ley, el 50% de sus utilidades netas al Tesoro Público.

Dado que el propio Tribunal Constitucional ha señalado que el rol subsidiario del Estado está para corregir las fallas u omisiones del mercado, la actuación del Banco de la Nación en el sector financiero sería la de impulsar y promover un servicio financiero eficiente que hoy no existe, y que por cierto no satisface de modo eficiente las necesidades de los usuarios, ya que lo hace mediante tasas de interés altísimas y comisiones financieras muy onerosas, siendo por tanto un factor de empobrecimiento de la población, ya que las personas trabajan para pagar sus deudas, que en muchos casos resultan impagables por los elevadísimos intereses, que se hacen aún mayores, cuando las refinancian, reestructuran o reprograman.

Al año 2018 el BN tiene 640 agencias, de las que el 58.1% (372 oficinas) están en zonas de única oferta bancaria (UOB), o sea, zonas alejadas, por ejemplo zonas de frontera, donde casi no hay, o simplemente no hay, oferta de la banca comercial.

Algunas zonas de frontera donde el BN es el único agente que brinda servicios financieros son : Iberia (Tahuamanu-Madre de Dios), San Juan del Oro (Sandia-Puno), Purús (Ucayali), Iñapari (Tahuamanu-Madre de Dios), Putumayo (Maynas-Loreto), Ramón Castilla (Loreto), Teniente Manuel Clavero (Putumayo-Loreto), Namballe (San Ignacio-Cajamarca), etc.

El BN también tiene presencia en el VRAEM, en 19 de los 66 distritos de esta zona, conformada por cinco departamentos. A diciembre de 2018 el Banco está en 259 puntos físicos de atención en el VRAEM.

El BN opera, asimismo, con las denominados Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS), que son algo así como agencias móviles, para dar los servicios

bancarios a las poblaciones de las zonas más remotas del país o de pobreza o extrema pobreza, a las que se accede sólo por río, navegando por ríos como el Putumayo, el Napo, el Morona, etc de nuestra Amazonía, o lagos como el Lago Titicaca, en el altiplano, con la colaboración de la Armada Nacional. En el año 2018 se atendieron a 33,274 personas. El BN es el único banco que hace este esfuerzo, pues ningún banco comercial llega a estas zonas remotas para brindar servicios financieros a la población, mostrando con esto un compromiso con la política pública de inclusión financiera y bancarización de los sectores más vulnerables, que la banca comercial no muestra.

El BN ha organizado una vasta red agentes autorizados, a los que denomina "*agentes Multired*". A diciembre de 2018, tiene 10,340 de estos agentes, debiendo hacerse notar que el 69.3% está en provincias, lo que muestra un esfuerzo descentralizador. Lo mismo se puede decir de los 946 cajeros automáticos que tiene a nivel nacional, de los que 585 cajeros están en provincias; y 165 cajeros, en zonas UOB, donde no tienen presencia los bancos comerciales.

Finalmente, el BN tiene una intervención muy importante en la ejecución efectiva de los programas sociales, tales como *Pensión 65, Juntos, Contigo* entre otros, respecto de los cuales la banca comercial es totalmente indiferente.

II) ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El Proyecto de Ley no crea ni aumenta gasto público, puesto que lo que propone simplemente es hacer que el Banco de la Nación realice operaciones de banca múltiple, no solo para el sector público, sino también para toda clase de público, es decir, que sea un actor bancario más en el sistema financiero, en el marco del artículo 60 de la Constitución. De hecho hace muchos años ya, realiza actividades de banca múltiple para los servidores públicos, y por cierto con mejores indicadores de eficiencia que la banca comercial.



JUAN CARLOS OYOLA RODRIGUEZ
Congresista de la Republica

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El Proyecto de Ley modifica los artículos 2, 27 y 29 de la Ley 16000-Ley que crea el Banco de la Nación; incorpora el literal l) al numeral 2 del artículo 6 de la misma Ley; y modifica los artículos 3, 4, literal h) del artículo 26, 40, y 42 del Estatuto del Banco de la Nación aprobado por Decreto Supremo 07-94-EF.

III) VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL.

El Proyecto de Ley está vinculado a las siguientes políticas de Estado : A la Vigésimo Octava Política (Plena vigencia de la Constitución); a la Décimo Séptima Política (Afirmación de la Economía Social de Mercado); y a la Décima Política (Reducción de la Pobreza).