PROYECTO DE LEY N° 7346/2020-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE Y DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS
16 MAR 2021
RECIBIDO
Firma... Hora... 2:34 pm.

LEY QUE MODIFICA LA LEY 31050, DECRETO LEGISLATIVO 295 Y REGULA LOS PROCEDIMIENTOS DE LAS REPROGRAMACIONES DE LAS DEUDAS ESTABLECIDAS EN EL SISTEMA FINANCIERO.

Los congresistas de la Republica, integrantes del Grupo Parlamentario "Acción Popular" a iniciativa del Congresista **JORGE VASQUEZ BECERRA**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Estado y el inciso c) del artículo 22° y conforme lo establecen los artículos 74 y 75 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de Ley:

El Congreso de la Republica
Ha Dado La Ley Siguiente:

FORMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA LA LEY 31050, DECRETO LEGISLATIVO 295 Y REGULA LOS PROCEDIMIENTOS DE LAS REPROGRAMACIONES DE LAS DEUDAS ESTABLECIDAS EN EL SISTEMA FINANCIERO.

Artículo 1. - Objeto de la Ley

La presente Ley tiene como objeto regular los procedimientos administrativos en la reprogramación de deudas impuesto por las entidades del sistema financiero, en salva guarda de los consumidores como política social y económica del Estado.

Artículo 2. – Modificación Art. 6 y Art. 7 de la Ley 31050
Se dispone ampliar la cobertura y eficiencia de atención a los deudores del Sistema Financiero, a efectos de disminuir los índices de morosidad.

Para cuyo efecto modifíquese el artículo 6 y 7 de la Ley 31050, según texto siguiente:

.....

"Artículo 6. Límite de la Garantía otorgada por el Programa de Garantías COVID-19

6.1 La garantía que otorga el Programa de Garantías COVID-19 en caso de créditos MYPES, vehicular, consumo y personales, que cobertura el saldo insoluto de capital

del crédito reprogramado al momento del incumplimiento es de acuerdo con el siguiente detalle:

.....

Para créditos de consumo y personales, las garantías para saldo insoluto será hasta un tope de S/. 50 000.00

Para créditos MYPE y créditos vehiculares y se adiciona Creditos Hipotecarios por cualquier modalidad será hasta un tope de 300,000

Artículo 7. Criterios de Elegibilidad

7.1 El acogerse al Programa de Garantías COVID-19 no genera deterioro de la calificación crediticia del deudor.

7.2 Las garantías del Programa de Garantías COVID-19 solo cubren aquellas deudas en la moneda de origen del préstamo, a personas naturales y MYPES que cumplan, según corresponda, los siguientes criterios o condiciones:

a) Créditos de Consumo y Personales: El crédito total en el sistema financiero al 31 de agosto de 2020 debe ser no mayor a S/50 000.00 (cincuenta mil y 00/100 soles). Excluye a personas naturales con negocio que han accedido al Programa "Reactiva Perú", FAE-MYPE, FAE-TURISMO y FAE-AGRO u otro programa similar con garantía del Gobierno Nacional que se cree con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley.

b) Créditos Hipotecarios de cualquier tipo, incluyendo para vivienda: el monto de origen de crédito debe ser no mayor a S/ 450 000.00 (cuatrocientos cincuenta mil y 00/100 soles).

c) Créditos MYPE: el crédito total en el sistema financiero al 31 de agosto de 2020, debe ser no mayor a S/ 50 000.00 (cincuenta mil y 00/100 soles). Excluye a las MYPES que hayan accedido al Programa "Reactiva Perú", FAE-MYPE, FAE-TURISMO y FAE-AGRO u otro programa similar con garantía del Gobierno Nacional que se cree con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley.

d) Créditos Vehiculares: el monto de origen del crédito debe ser no mayor a S/ 50 000.00 (cincuenta mil y 00/100 soles) en todo el sistema financiero

Artículo 3.- Modificación del Decreto Legislativo 295

Se dispone precisar como una situación de fuerza mayor la presencia u ocurrencia de la Emergencia Sanitaria COVID 19

Para cuyo efecto modifíquese el artículo 1315 del **Decreto Legislativo 295**, según el texto siguiente:

Artículo 1315.-"Caso fortuito o fuerza mayor es la causa no imputable, consistente en un evento extraordinario, imprevisible e irresistible, que impide la ejecución de la obligación o determina su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso.
Considere como caso fortuito o fuerza mayor los eventos de emergencia sanitaria declarada por estado cuya vigencia es establecida en la ley que corresponda ".

Artículo 4.- Sobre las reprogramaciones de las deudas vencidas

Se dispone que el procedimiento para el cálculo de los intereses nuevos en las reprogramaciones serán aplicadas solo al monto que corresponde al interés no pagado durante el estado de emergencia del COVID 19 y cuya programación será trasladada posterior al último mes de vigencia del contrato de préstamo.
Los montos programados de pago de la deuda en meses posteriores al periodo declarado en Emergencia Sanitaria se mantienen inalterables como estaba inicialmente pactado en el contrato de crédito.
Los nuevos intereses calculados en las reprogramaciones no pueden exceder del 80% del interés de la deuda contraída.

Firmado digitalmente por: FABIAN DIAZ YESSY NELIDA FIR 45369316 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 16/03/2021 12:04:16-0500

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primero. – Derogación
Deróguese las normas legales y administrativas que se opongan a la presente Ley.

Lima, 12 de marzo del 2021

Firmado digitalmente por: SAAVEDRA OCHARAN Monica Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 15/03/2021 14:08:14-0500

Firmado digitalmente por: VASQUEZ BECERRA Jorge FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/03/2021 12:03:06-0500

Firmado digitalmente por: GARCIA OVIEDO Paul Gabriel FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 15/03/2021 13:06:26-0500

Firmado digitalmente por: [illegible] FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 16/03/2021 08:33:12-0500

Firmado digitalmente por: GARCIA OVIEDO Paul Gabriel FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 15/03/2021 12:26:55-0500

Firmado digitalmente por: INGA SALES Leonardo FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 16/03/2021 10:41:26-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 17 de MARZO del 2021

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición Nº 7346 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA.

YON JAVIER PÉREZ PAREDES
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTO

En un hecho completamente inusual en el Perú, desde el 15 de marzo de 2020, se viene acatando una medida de aislamiento social a causa de la pandemia de la COVID-19, la misma que se ha extendido hasta el 30 de junio del año en curso, y que entre otras consecuencias, ha implicado la suspensión e imposibilidad material de llevar a cabo diversas actividades económicas en todo el país.

Más aun cuando desde el 1ro de julio del 2020 hasta la fecha 28 de febrero del 2021, se continúan con aislamiento social focalizado determinándose distintos niveles de actividad económica.

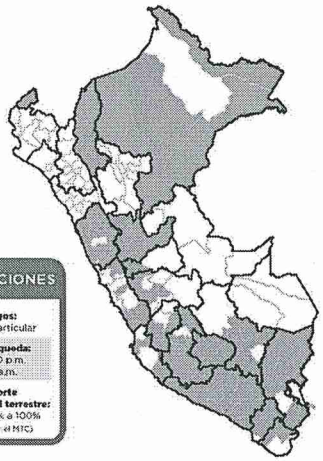
A partir del 1 de marzo, las restricciones y medidas de control sanitario cambiarán, esto se debe, en buena parte, a que los indicadores -tasa de contagios y muertes, sobre todo- están descendiendo en algunas provincias, y, también, porque los negocios y empresarios que vieron recortadas sus actividades ya no se daban abasto para solucionar la grave crisis que viene azotando al País en su conjunto.

NIVEL DE ALERTA

APLICAN DESDE EL 1 AL 14 DE MARZO

MUY ALTO

- Loreto (Todo el departamento a excepción de la provincia de Maynas)
- Áncash (Todo el departamento a excepción de la provincia de Huaráz)
- Ayacucho (Todo el departamento a excepción de la provincia de Huamanga)
- Cusco (Todo el departamento a excepción de la provincia de Canchis)
- Huancavelica (Castro Virreyna, Huaytara, Angaraes, Acobamba y Churcampa)
- Huánuco (Todo el departamento a excepción de la provincia de Huánuco)
- Ica (Nazca, Palpa y Pisco)
- Junín (Junín, Yauli, Jauja y Concepción)
- Moquegua (Mariscal Nieto y General Sánchez Cerro)
- Pasco (Pasco y Daniel A. Carrión)
- Puno (Todo el departamento a excepción de la provincia de Puno)
- Tacna (Tarata, Jorge Basadre y Candarave)
- Lima (Cajatambo, Canta, Cañete, Oyón y Yauyos)



RESTRICCIONES

Domingos: Vehicular particular

Toque de queda: 09:00 p.m. a 4:00 a.m.

Transporte interprovincial terrestre: aforo de 50% a 100% (regulado por el MTC)

AFORO

- Casinos y tragamonedas, gimnasios, cines y artes escénicas: 0%
- Artes escénicas en espacios abiertos (se prohíben eventos masivos, carnavales, fiestas costumbristas): 30%
- Tiendas en general: Centros comerciales, galería, conglomerados, tiendas por departamentos: 30%
- Tiendas de abastecimiento de productos básicos, supermercados, mercados, bodegas y farmacias con aforo limitado: 50%
- Restaurantes y afines en zonas internas con ventanas que permiten la circulación del aire: 30%
- Restaurantes y afines: 40% (aire libre)
- Bancos y otras entidades financieras: 50%
- Templos y lugares de culto: 20%
- Bibliotecas, museos, monumentos arqueológicos, centros culturales y galerías, jardines botánicos y zoológicos: 40%
- Actividades de clubes y asociaciones deportivas al aire libre: 30%
- Enseñanza cultural en espacio abierto: 40%
- Playas: 0%

Gobierno del Perú

NIVEL DE ALERTA

APLICAN DESDE EL 1 AL 14 DE MARZO

ALTO

- Madre de Dios
- Ucayali
- San Martín
- Piura
- Lambayeque
- La Libertad
- Cajamarca

RESTRICCIONES

Domingos: Vehicular particular

Toque de queda: 10:00 p. m. a 4:00 a. m.

Transporte interprovincial Libre

AFORO

- Casinos y tragamonedas, gimnasios, cines y artes escénicas: 30%
- Artes escénicas en espacios abiertos: 50%
- Tiendas en general: Centros comerciales, galería, conglomerados, tiendas por departamentos: 40%
- Tiendas de abastecimiento de productos básicos, supermercados, mercados, bodegas y farmacias con aforo limitado: 60%
- Playas abiertas
- Restaurantes y afines: (50% en zonas internas y 50% al aire libre)
- Bancos y otras entidades financieras: 60%
- Templos y lugares de culto: 30%
- Bibliotecas, museos, monumentos arqueológicos, centros culturales y galerías, jardines botánicos y zoológicos: 50%
- Actividades de clubes y asociaciones deportivas: 40%

Gobierno del Perú

En ese sentido, el Gobierno peruano señaló que las provincias que se encuentren en nivel de alerta extrema ya no estarán en cuarentena total a partir del 1 de marzo. Entre ellas se encuentran Lima y el Callao. En todas esas provincias, el toque de queda empezará a las 21:00 y terminará a las 04:00, mientras que se volverán a abrir los restaurantes solo con un 30% de aforo, lo que corresponde a un perjuicio económico no previsto.

La suspensión de actividades antes descrita también ha traído consigo, muy a pesar de las medidas adoptadas por el gobierno (a través del programa Reactiva Perú y del Fondo de Apoyo Empresarial para Mypes-FAE Mype), un escenario de inejecución de obligaciones en el mercado, fenómeno que también se conoce como "ruptura de la cadena de pagos" (el cliente no le paga a la empresa y esta a su vez no le puede pagar a sus proveedores, acreedores ni a sus trabajadores); lo que termina generando a su vez, indicadores negativos en la situación financiera de la empresa en general, que en el corto y mediano plazo podría devenir en problemas de insolvencia patrimonial (imposibilidad de honrar las deudas) y potencial quiebra de diversas empresas de la economía local.

En esa línea, resulta que la situación de insolvencia antes descrita también se presenta a las personas naturales que con las condiciones adecuadas antes de la pandemia, motivados por el crecimiento económico impulsaron iniciativas empresariales para ello se tuvieron que agenciar capitales a través de créditos hipotecarios, vehiculares, personales y/o de consumo (tarjetas de crédito) ello respecto de trabajadores independientes cuyas actividades se han visto suspendidas por la medida de aislamiento, o también respecto a trabajadores que vienen afrontando medidas de suspensión perfecta de labores, o simplemente quedaron desempleados.

Todo lo cual, ha generado problemas de pago, y con ello se activarán eventuales gestiones de cobranza de parte de los acreedores pertenecientes al sistema financiero (bancos, cajas de ahorro y crédito, cajas municipales, etc.).

SUPUESTOS FINANCIEROS A CONSIDERAR ANTE UNA REFINANCIACIÓN O REPROGRAMACIÓN DE UNA DEUDA BANCARIA

Considerando el contexto antes descrito, conviene señalar que en estos en estos momentos los bancos ya tienen calificados a todos sus deudores en 5 categorías: normal (sin atrasos de pagos o con atrasos de hasta de 30 días), CPP (crédito con problema potencial, atrasos de 31 a 60 días), deficiente, dudoso y pérdida (atrasos de plazos mayores según escala).

Aquí cabe resaltar que esos plazos son para créditos con garantías específicas; pues tratándose de deudores por créditos de consumo (tarjetas de crédito), ante una situación de incumplimiento de pago, reciben la calificación de normal, si el atraso es de hasta 8 días y es considerado CPP si el atraso es de 9 a 30 días.

En ese sentido, se habilitan los siguientes escenarios de negociación:

Reprogramación de la deuda, que el banco aplica a los clientes calificados con categoría NORMAL, con deuda vigente. En esta opción, la propuesta para el deudor se puede describir en lo siguiente: "la cuota del mes de marzo-2020 se reprograma para ser pagada en el mes siguiente o en los 6 meses siguientes"; con lo cual la entidad bancaria o financiera, entiende que para poder cobrar, tiene que ayudar a su cliente a sobrellevar un problema –coyuntural– (no estructural). En este supuesto, el cliente mantendrá su calificación crediticia de normal.

En este punto, sin embargo, cabe tener en cuenta que si bien el pago de la cuota se difiere, normalmente los intereses que ésta genere se cobrarán en las cuotas siguientes; más aún corresponde a un retraso que el banco te "perdona" en la calificación sin embargo eso es teórico, en la practica el banco nunca pierde y te cobra los intereses moras y todo lo que pueda cobrar.

Refinanciación de la deuda, que el banco aplica a los clientes calificados en cualquiera de las categorías antes señaladas, lo que implica que la deuda ya no se encuentra vigente, sino en mora y en atraso evidente. Una refinanciación aprobada por el banco conlleva a que se dé un nuevo crédito al deudor; el cual sirve para cancelar el crédito vencido, con cuotas menores y un mayor plazo.

Esto es lo más grave del problema porque el Banco compra tu deuda, pero es Capital + Intereses; si tu préstamo fue de S/. 50,000 soles y más intereses tu deuda completa con el Banco, es de S/. 70,000, significa con el refinanciamiento que tu "capital" será S/. 70,000 soles y con el análisis a favor del cliente que realiza el Banco comprendiendo su situación lo programa a mayor plazo y con cuotas que en la práctica significa un INCREMENTO SUSTANCIAS DE LA DEUDA LLEGANDO A porcentajes del 300%, es decir el cliente recibe en efectivo S/. 50,000 soles y terminara pagando al Banco cerca de S/, 150,000 soles o hasta más.

Esto procede porque cuando los créditos se encuentran con atrasos, las entidades financieras se encuentran obligadas (por la Resolución SBS N° 11356-2008, Reglamento para la Evaluación y Calificación del Deudor y la Exigencia de Provisiones y por la Ley N° 26702, más conocida como Ley de Bancos) a registrar contablemente las denominadas "provisiones específicas", que no vienen a ser otra cosa que gastos en la contabilidad de la entidad financiera, las cuales reducen la utilidad del acreedor perteneciente al sistema financiero, quien en este escenario tendrá que asumir un nuevo costo. El caso fortuito o fuerza mayor en el contexto de

la pandemia COVID-19 y sus implicancias frente a deudas derivadas del sistema financiero.

EL CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA COVID-19 Y SUS IMPLICANCIAS FRENTE A DEUDAS DERIVADAS DEL SISTEMA FINANCIERO[1]

En el sistema legal peruano, un deudor obligado al cumplimiento de una prestación de dar, hacer o no hacer, podría no ejecutar tales prestaciones, o ejecutarlas parcial, tardía o defectuosamente; sin asumir responsabilidad alguna por tal actuación, que en conjunto en el presente trabajo denominaremos, "situación de inejecución de obligaciones". Lo que no quiere decir que se trate de un "camino legal" para que el deudor se libere del cumplimiento de su prestación, en lo absoluto, sino más bien, se trata de una previsión legal para que el deudor no asuma "toda" la carga negativa o perjudicial que se podría desencadenar como consecuencia de la producción de ciertos eventos y/o circunstancias que de manera significativa afecten el flujo de caja del deudor, conminándolo al no cumplimiento del pago de su deuda; en los términos inicialmente acordados. Por dicha carga negativa o perjudicial nos referimos a las moras, penalidades, capitalización de intereses, costos de reestructuración o refinanciamiento de la deuda, riesgo de ejecución de garantías, pago de indemnizaciones, etc.

Es en esa línea que resulta oportuno citar a Mario Castillo Freyre y Gino Rivas Caso, quienes al comentar el artículo 1314 del Código Civil[2], refieren que, "(...) en el incumplimiento de obligaciones, la diligencia ordinaria requerida sirve para determinar la ausencia de culpa, lo que, en última instancia, deriva en la no imputabilidad por la inejecución de la obligación"[3]

En ese orden de ideas, va quedando claro que el deudor no debe asumir todas las consecuencias negativas o perjudiciales derivadas de una situación de inejecución de obligaciones, cuando tal situación se produjo, muy a pesar de que el deudor actuó con diligencia ordinaria requerida, esto es, tener una actuación con cuidado, con celo, con esmero, develo, todo ello además, acorde a "...reglas del arte, de la

---

[1] Algunos conceptos sobre la teoría general de las obligaciones Felipe Osterling Parodi Mario Castillo Freyre

[2] Código Civil: Artículo 1314.- "Quien actúa con la diligencia ordinaria requerida, no es imputable por la inejecución de la obligación o por su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso".

[3] Mario Castillo Freyre y Gino Rivas Caso. La diligencia y la inejecución de las obligaciones. Ius et veritas Nº 48, Julio 2014, p. 137.

ciencia y de la técnica, que el caso en concreto exigía; en sintonía con las circunstancias de tiempo, personas y lugar" [4].

Teniendo en consideración la premisa antes descrita, ahora sí resulta oportuno analizar los supuestos de "caso fortuito y fuerza mayor", regulado en el artículo 1315 del Código Civil [5] ; advirtiendo que dichos supuestos, de ser acreditados por el deudor, también conllevaría a que dicha parte tampoco asuma todas las consecuencias perjudiciales derivadas de una situación de inejecución de obligaciones (moras, penalidades, capitalización de intereses, costos de reestructuración o refinanciamiento de la deuda, riesgos de ejecuciones de garantías, indemnizaciones, etc.). Y ello es así, porque el "caso fortuito" y "fuerza mayor", per se, con diferentes matices, también constituyen causas no imputables.

En este punto resultaría conveniente citar a Felipe Osterling Parodi, quien sobre el particular refiere "...ambos eventos consisten en acontecimientos extraordinarios, imprevisibles e irresistibles para el deudor y, desde luego, independientes de su voluntad. En todo caso fortuito o fuerza mayor hay, necesariamente, ausencia de culpa. Estos eventos configuran, definitivamente, causas no imputables"[6]

Entonces, con lo hasta aquí descrito debe quedar claro que un deudor puede liberarse de asumir todas las mencionadas consecuencias perjudiciales derivadas de una situación de inejecución de obligaciones; demostrando que tales situaciones (incumplimiento, cumplimiento parcial, tardío o defectuoso de la prestación), sucedieron a pesar de que el deudor actuó con la "diligencia ordinaria requerida" (1314 del Código Civil) o, en todo caso, demostrando que, cuando el deudor se disponía a cumplir con su prestación, sobrevino un evento que califique como "caso fortuito o fuerza mayor" (artículo 1315 del Código Civil).

---

[4] Yuri Vega Mere. Comentarios a los artículo 1319 y 1320. En: Código Civil Comentado por los 100 mejores especialistas. Tomo VI – Derecho de Obligaciones. Lima, Gaceta Jurídica; p. 909.

[5] Código Civil: Artículo 1315.-"Caso fortuito o fuerza mayor es la causa no imputable, consistente en un evento extraordinario, imprevisible e irresistible, que impide la ejecución de la obligación o determina su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso".

[6] Osterling Parodi, Felipe. Las Obligaciones. En: Biblioteca para Leer el Código Civil. Volumen VI. Lima: Fondo Editorial de la Pontifica Universidad Católica del Perú, 1998; p. 199.

En este orden de ideas, resulta vital tomar en consideración la Sentencia T-520/03, emitida por la Corte Constitucional de la República de Colombia[7], que en el Perú sería el equivalente al Tribunal Constitucional.

En dicha sentencia, la referida corte analizó el caso de una entidad financiera que hizo exigible las obligaciones bancarias en la jurisdicción ordinaria de un comerciante, sin valorar que él había sido secuestrado y debió pagar una suma considerable de dinero para su liberación. En esta ocasión, la corte estableció el alcance del deber de solidaridad de las entidades financieras, en su condición de prestadoras de un servicio público; además de analizar los efectos de un supuesto de fuerza mayor, producto del delito de secuestro del que fue víctima el comerciante. Así, basándose en un estudio psicológico y los argumentos antes descritos, se consideró que las entidades bancarias no podrían exigir el pago de las cuotas de los créditos mientras persistía la privación de la libertad, ni durante el año siguiente de la liberación, pues éste es el periodo de tiempo que se requiere para lograr la readaptación económica y social del individuo, víctima del delito en cuestión. Por consiguiente, en dicho fallo se dispuso la suspensión de todo proceso judicial de cobranza, además de ordenar la formalización de una reestructuración de la deuda, sin intereses moratorios ni compensatorios (este último, por el periodo de secuestro y el periodo de readaptación económica), entre otros.

Llegado a este punto también resulta oportuno evaluar aquellas circunstancias en las que las entidades financieras, al momento de otorgar un financiamiento a sus clientes, incluyeron en sus respectivos contratos, una cláusula que constituya un pacto en contrario a los efectos del caso fortuito y fuerza mayor, de cuyo texto se pueda inferir que el deudor -inclusive- "aceptó" asumir el riesgo de tales causas no imputables, en relación a su obligación de pago.

Al respecto, no se descartaría la posibilidad de postular la inaplicabilidad de dicha cláusula, en el seno de un proceso judicial, arbitral o procedimiento administrativo, vía control difuso. Y ello sería factible jurídicamente, en razón a que el pacto en cuestión, primero, no sería -precisamente- resultado de una verdadera negociación de las partes (atendiendo a la naturaleza adhesiva de tales acuerdos); segundo, no se trataría de un supuesto de caso fortuito o de fuerza mayor con alcance limitado a las partes, sino de un evento que tiene repercusión en todo el mercado peruano y con efectos transversales en toda la economía; y, tercero, porque la situación de inejecución de obligaciones en la que se ve sumergido el deudor, tiene una correlación intrínseca con la salvaguarda de un interés colectivo superior, esto es, la salud pública; que a la larga también es de beneficio al acreedor perteneciente al

---

[7] Cfr. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/t-520-03.htm >.

sistema financiero. Todo lo cual mantendría sistematicidad con el principio de solidaridad económica y la naturaleza de servicio público que le corresponde al sistema financiero dentro de una economía social de mercado; lo que se canalizaría en una determinada relación obligacional, a través del principio de buena fe en la fase de ejecución contractual.

En el Perú existen empresas del sistema financiero que no cumplen con las tasas de intereses establecidas por el Banco Central de Reserva del Perú; considerando de que las entidades financieras en nuestro país cobran tasas de intereses superiores a la de otros países en Latinoamérica, con lo cual se pone en descubierto la desprotección al consumidor de estos créditos. Además de no cumplir con lo establecido por el código civil, el cual establece que lo único que se debe de pagar es un interés compensatorio y otro moratorio en caso de retraso.

Las tasas de interés en moneda nacional y extranjera que publica la Superintendencia de Banca y Seguros y AFP son los promedios ponderados de las tasas que fijan las entidades del sistema financiero, de lo cual se desprende la libertad de establecer tasas de interés producto de la libre competencia. Es aquí cuando el Banco de Central de Reserva del Perú, deja a la Superintendencia de Banca y Seguros y AFP la potestad fijar las tasas de interés.

Debería existir más transparencia en cuanto a cómo se otorgan los créditos, para evitar así la diferencia existente entre lo que pagan los bancos por un deposito en cuenta de ahorro del (2%) y lo que cobran por los préstamos otorgados entre el (40%) hasta el (150%) dependiendo de tu record crediticio.

REFERENTES DE ENTIDADES BANCARIAS EN EL PERÚ

El sistema financiero peruano cuenta con un total de 56 empresas que ofrecen todo tipo de créditos, a diversos usuarios y/o clientes, teniendo entre ellos a la empresa, cooperativas, a la micro y pequeña empresa, así como a clientes con diversos perfiles de riesgo, con diversos ingresos diferenciados, distinta condición de formalidad o informalidad, historial de cumplimiento de pagos, y entre otras características particulares.

Dentro de esas 56 empresas, existen cuatro empresas que efectivamente tienen un porcentaje alto de la oferta de crédito en el Perú, las cuales representan el 56% del saldo de créditos de consumo (59% en tarjeta de crédito, 54% en otros préstamos de consumo), el 23% en préstamos Pyme, y 83% en préstamos a créditos empresariales; si nos enfocamos en el crédito a personas, y en particular el crédito de consumo, vemos que es un mercado donde existen diversos productos con estructuras de costos muy distintas dependiendo del mercado o cliente objetivo; de las 56 empresas que operan en el sistema financiero peruano, 50 ofrecen créditos de consumo y las 20

empresas con mayor participación representan el 94% del saldo de créditos de consumo del sistema financiero.

Mercado de créditos de consumo según segmentos socioeconómicos

La segmentación que existe en el mercado de créditos de consumo, en función a la especialización de las empresas y a los segmentos de clientes que atienden. Esto determina costos distintos y por lo tanto precios (tasas de interés) distintos, y como se puede apreciar existe una competencia significativa en cada segmento.

Cuadro N° 5: Mercado de créditos de consumo según segmentos socioeconómicos

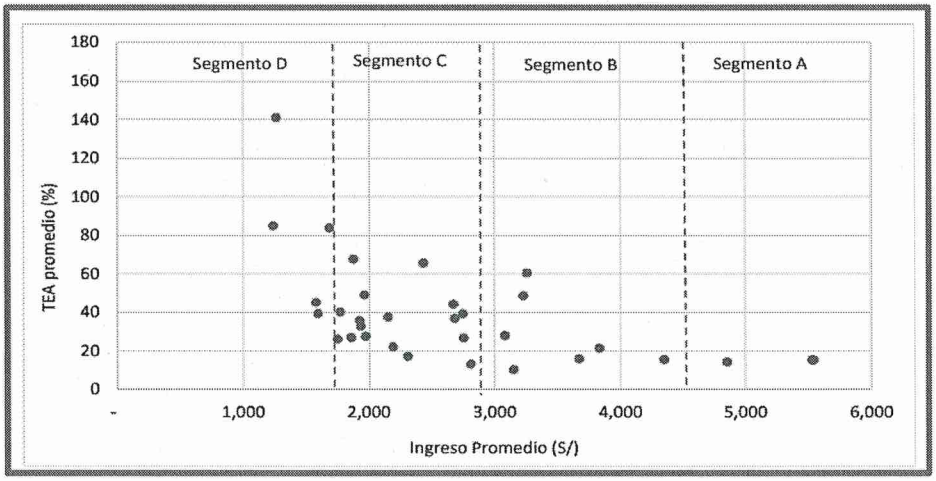
	A	B	C	D
TC y Compras de Electrodomésticos (S/ 28 mil millones)	BCP,BBVA, SBP	IBK, BCP, BBVA, SBP, FAL, RIP	IBK, FAL, RIP, OH, CAT, CSF	AZT, EFE, CAT
Préstamos de Consumo (S/ 27 mil millones)	BCP, BBVA, SBP	BCP, BBVA, SBP, IBK, FAL, RIP, PICH	CSF, OH, RIP, HCYO, AQP, CUS, SULL, PIU, MIB	EFE, AZT, AQP HCYO, CUS, MIB, SULL, PIU
Convenios por Planilla (S/ 19 mil millones)	BCP, SBP, BBVA, BIF	BCP, SBP, BBVA, IBK, GNB, PICH, COM, NACION	GNB, NACION, COM, AQP, CUS, TRUJ	

Fuente: INFORME N° 008 -2020-SAEE / Nº 040 -2020-SABM / N°121-2020-SAAJ/ Nº 015 -2020-SACMIF

Ingreso promedio y TEA promedio en préstamo de consumo

La tasa de interés compensatorio efectiva anual (TEA) varía en función a los niveles de ingreso (que se agrupan en segmentos A, B, C y D) los cuales se asocian de manera directa a montos promedio de préstamos de consumo y de manera inversa a niveles de riesgo de los deudores. Tasas de interés menores a 20% se aplican para ingresos por encima de S/3500, esto es, para todo el segmento A y la mitad del segmento B.

Grafico N° 1: Mercado de créditos de consumo según segmentos socioeconómicos

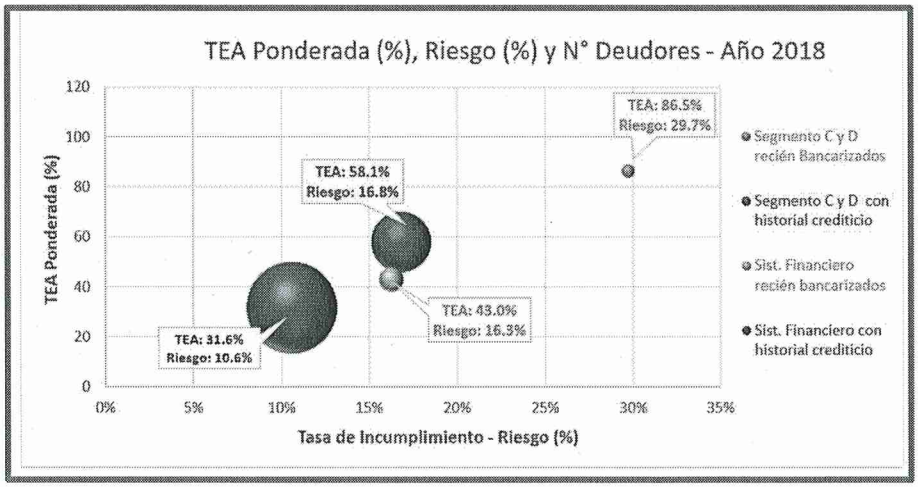


Fuente: INFORME N° 008 -2020-SAEE / N° 040 -2020-SABM / N°121-2020-SAAJ/ N° 015 -2020-SACMIF

Tasa efectiva anual (TEA) versus tasa de incumplimiento

Esa diferencia de precios tiene un correlato directo con la diferencia en la tasa de incumplimiento de los clientes recién bancarizados comparada con la tasa de incumplimiento de los clientes ya bancarizados, como se aprecia en el siguiente gráfico. El tamaño de la esfera representa la cantidad de deudores pertenecientes a cada subgrupo

Grafico N° 2: TEA versus tasa de incumplimiento deudores recién bancarizados y deudores con experiencia crediticia



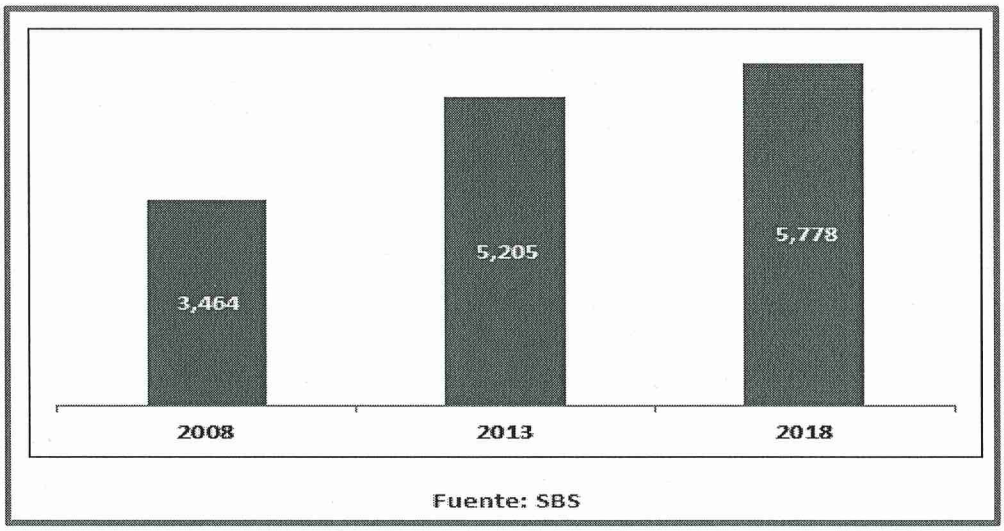
Fuente: INFORME N° 008 -2020-SAEE / N° 040 -2020-SABM / N°121-2020-SAAJ/ N° 015 -2020-SACMIF

Crédito de Consumo

Son aquellos créditos que se otorgan a las personas naturales con la finalidad de atender el pago de bienes, servicios o gastos no relacionados con una actividad empresarial. También, se consideran dentro de esta definición, los créditos otorgados a las personas naturales a través de tarjetas de crédito, los arrendamientos financieros y cualquier otro tipo de operación.

En los últimos años, los créditos de consumo han experimentado un mayor dinamismo entre los tipos de crédito que otorga el sistema financiero, y es que éstos representan la principal puerta de entrada para que la población sin historial crediticio acceda al sistema financiero, a través de los diferentes productos de consumo que ofrece: tarjetas de crédito, préstamos de libre disponibilidad, préstamos por convenios, créditos vehiculares, entre otros. Así, el sistema financiero pasó de tener 3.5 millones de personas con créditos de consumo en el año 2008 a poseer 5.8 millones al cierre de 2018, lo cual representa un incremento de 67%.

Grafico N° 3: Deudores con crédito de consumo (En miles)



Fuente: INFORME N° 008 -2020-SAEE / Nº 040 -2020-SABM / N°121-2020-SAAJ/ Nº 015 -2020-SACMIF

TCEA de crédito de consumo referencial (prestamos personal por S/. 5 000.00 a 12 meses al 02/12/2020)

Cuadro N° 6: TCEA de crédito de consumo referencial (prestamos personal por S/. 5 000.00 a 12 meses)

ENTIDAD	TCEA (*)	CUOTA
SCOTIABANK PERU	44.67%	507.73
PERUANA SOLUCIONES	67.46%	546.56
MIBANCO	92.58%	588.2
INTERBANK	52.95%	520.62
FINANCIERA EFECTIVA	209.28%	729.03
FINANCIERA CONFIANZA	84.12%	573.23
FINANC. PROEMPRESA	86.43%	574.6
FINANC. CREDINKA	77.30%	562.92
EDPYME PROGRESO S.A.	199.69%	718.71
EDPYME CREDIVISION	115.16%	615.94
CREDISCOTIA	113.78%	624.4
CRAC RAIZ	74.73%	560.08
CRAC PRYMERA	29.06%	477.12
COMPARTAMOS FINANCIE	112.19%	616
CMCP LIMA	33.76%	468.06
CMAC TRUJILLO	84.77%	572.2
CMAC TACNA	81.55%	570.28
CMAC SULLANA	71.57%	551.51
CMAC PIURA	81.22%	566.7
CMAC ICA	60.84%	536.37
CMAC HUANCAYO	90.11%	595.42
CMAC DEL SANTA	61.29%	538.38
CMAC CUSCO	49.48%	514.59
CMAC AREQUIPA	36.39%	493.98
BBVA CONSUMER FINANC	58.43%	531.52
BBVA	47.71%	512.31
BANCO RIPLEY	100.13%	594.82
BANCO PICHINCHA	75.66%	557.99
BANCO GNB	41.63%	504.05
BANCO FALABELLA	69%	547.38
BANCO DE CREDITO	71.70%	554.42
BANCO DE COMERCIO	31.64%	486.58
BANCO AZTECA	199.03%	718
BANBIF	40.92%	500.73

Fuente: SBS

TCEA de tarjeta de crédito referencial (tarjeta de crédito clásica – cuotas al 02/12/2020)

Cuadro N° 7: TCEA tarjeta de crédito referencial
(Tarjeta de credito clasica -cuotas)

ENTIDAD	TCEA Máxima (*)
BANCO GNB	97.04%
BANCO DE COMERCIO	103.58%
SCOTIABANK PERU	104.86%
INTERBANK	105.37%
BANCO FALABELLA	113.06%
BANCO DE CREDITO	113.90%
BANBIF	114.88%
CREDISCOTIA	120.66%
BBVA	130.02%
FINANCIERA OH	130.23%
BANCO PICHINCHA	131.84%
BANCO RIPLEY	134.35%
CRAC CENCOSUD SCOTIA	136.78%
BANCO AZTECA	150.70%

Fuente: SBS

TCEA de crédito vehicular referencial (préstamo vehicular por S/. 43 000.00 a 3 años 02/12/2020)

Cuadro N° 8: TCEA de crédito vehicular
(prestamos vehicular por S/. 43 000.00 a 3 años)

ENTIDAD	TCEA (*)	CUOTA
INTERBANK	15.55%	1487.72
CMAC CUSCO	16.54%	1517.68
CMAC AREQUIPA	20.64%	1586.46
BANCO DE CREDITO	23.01%	1640.26
BANCO GNB	25.78%	1704.29
BBVA	27.71%	1720.32
FINANC. PROEMPRESA	29.78%	1748.64
BANCO PICHINCHA	30.84%	1787.21
SCOTIABANK PERU	31.98%	1796.87
BANBIF	33.83%	1833.48
CMAC ICA	34.01%	1836.49
BBVA CONSUMER FINANC	40.64%	1955.65
MITSUI AUTO FINANCE	42.83%	2009.99
CMAC SULLANA	49.38%	2098.97
EDPYME SANTANDER	51.65%	2186.72
CMAC HUANCAYO	86.30%	2771.57

Fuente: SBS

TCEA de crédito mivivienda referencial (préstamo mivivienda por S/. 90 000.00 a 15 años 02/12/2020)

Cuadro N° 9: TCEA de credito mivivienda (prestamos mivivienda por S/. 90 000.00 a 15 años)

ENTIDAD	TCEA (*)	CUOTA
INTERBANK	9.59%	922.94
BANCO DE CREDITO	10.77%	990.31
CMAC ICA	10.84%	989.82
CMAC HUANCAYO	11.19%	1007.03
FINANCIERA CONFIANZA	11.25%	1006.28
EDPYME MICASITA	11.31%	1017.97
CMCP LIMA	11.38%	1002.25
SCOTIABANK PERU	12.42%	1076.66
BBVA	13.67%	1143.53
CMAC TACNA	13.69%	889.82
CMAC CUSCO	13.73%	960.77
FINANCIERA EFECTIVA	14.29%	1164.48
BANCO DE COMERCIO	14.98%	1213.18
BANBIF	15.58%	1042.59
CMAC AREQUIPA	15.63%	1248.03
CRAC RAIZ	16.17%	1277.87
BANCO PICHINCHA	16.74%	1096.91
CMAC TRUJILLO	17.99%	1363.55

Fuente: SBS

CONCLUSIONES

Por todas las consideraciones desarrolladas en el presente trabajo, es posible arribar a las siguientes conclusiones e ideas finales:

Aquellos agentes del mercado que se vieron afectados por la medida de aislamiento social, en estos momentos vienen afrontando problemas en su flujo de caja, lo que inclusive podría prolongarse -en algunos casos- en el periodo post "cuarentena"; y ello entre otras razones, debido a que muchos agentes económicos ya venían con dificultades financieras desde meses antes de que se dictamine la referida medida de aislamiento, o en todo caso, porque el core business de la empresa de cara al futuro, simplemente enfrentará un sensible decaimiento en la demanda. Todo lo cual, como es evidente, desencadenará tensiones de distintos matices, entre otros, en aquellas relaciones derivadas de la obtención de un crédito del sistema financiero, con o sin respaldo de una garantía específica (fideicomisos en garantía, hipotecas, garantías mobiliarias, avales, fianzas, títulos valores incompletos, etc.).

Frente al escenario de tensión antes descrito, los acreedores del sistema financiero vienen planteando diversas alternativas de "solución" a sus clientes, tales como una reprogramación o refinanciamiento de la deuda; que podrían no ser verdaderas soluciones al problema, sino más bien, se trataría de alternativas que en suma, significarían asumir el pago de una deuda en condiciones completamente desproporcionales e irreales que tornarían la deuda en "impagable", y sin una verdadera consideración del efecto COVID-19 en el mercado financiero peruano.

La medida de aislamiento social o "cuarentena", como se explicó en el punto 4 del presente trabajo, podría dar lugar, frente a muchos de los créditos otorgados por el sistema financiero, a la configuración de un supuesto de caso de "fuerza mayor", que como causa no imputable del deudor, conllevaría a que dicha parte, en una eventual reprogramación o refinanciamiento de la deuda, no asuma las consecuencias negativas de una situación de inejecución de obligaciones, tales como las moras, penalidades, capitalización de intereses, gastos de cobranza, costos de reprogramación o refinanciamiento de la deuda, etc., lo que en todo escenario de cobro de las entidades financieras se deberá evidenciar en sus respectivas liquidaciones de saldo deudor; como condición de validez del ejercicio de su facultad de cobro.

Si el deudor fracasara ante una negociación directa en los términos descritos en el punto anterior, quedan habilitados diversos frentes (en el plano administrativo, judicial o arbitral), para que dicho agente haga prevalecer la configuración de un eventual supuesto de caso de fuerza mayor, bajo los criterios desarrollados por la Corte Constitucional de la República de Colombia, que es el equivalente al Tribunal Constitucional Peruano. Con lo cual se lograría un resultado exitoso frente a acciones de cobranza en general o de ejecuciones de fideicomisos en garantía, de hipotecas o de garantías mobiliarias, promovidos por los acreedores pertenecientes al sistema financiero.

II. ANTECEDENTES LEGALES

El presente proyecto de Ley tiene como objeto evitar las excesivas tasas de interés impuestas por las entidades del sistema financiero en salva guarda de los consumidores, como política social y económica del estado.

1. Constitución Política del Perú

Que, el artículo 65 de la Constitución Política del Perú y en un régimen de economía social de mercado, establecido en el Capítulo I del Título III, Del Régimen Económico, de la Constitución Política del Perú, El estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado.

2. Código Civil Peruano

El Código Civil peruano de 1984 en el artículo 1242 opta por definir indistintamente las clases de intereses que pueden presentarse, en atención a la finalidad que aquéllos persiguen. Sin embargo, dentro de la escasa doctrina nacional que al respecto se ha escrito, se ha entendido que el Código Civil peruano, a través del mencionado artículo 1242, regula los diversos supuestos de intereses convencionales que se presentan, para con posterioridad referirse en el artículo 1244 al interés legal. De esta manera, sin definir la noción de interés, nuestro Código Civil, atendiendo al criterio de origen antes que al de finalidad, clasificaría a los intereses en dos clases.

a) Compensatorios (según el artículo 1242 del Código civil) cuando constituye la contraprestación por el uso del dinero o de cualquier otro bien. La denominación de compensatorios es histórica pero quizá no exprese con claridad la función de esta categoría de intereses, que hemos conceptualizado como la ganancia del capital. En este sentido, la denominación más correcta sería "intereses lucrativos", porque compensar es igualar en opuesto sentido el efecto de una cosa con el de otra, y también dar alguna cosa o hacer un beneficio en resarcimiento del daño, perjuicio o disgusto que se ha causado. Esta categoría de intereses tiene por función otorgar un beneficio, un lucro al capital invertido o transferido.

b) Moratorios, (también denominado indistintamente por gran parte de la doctrina como interés indemnizatorio o punitorio) cuando tiene por finalidad indemnizar la mora en el pago. Dicho de otro modo, su función es resarcir al acreedor el daño producido por el incumplimiento o mal cumplimiento del deudor, es decir, debido al retraso culposo o doloso del deudor en el cumplimiento de su obligación, previa constitución en mora. Constituyen la forma de indemnización específica que corresponde al retardo en el cumplimiento de las obligaciones pecuniarias. En el caso de haberse pactado la indemnización por daño ulterior (artículo 1324 del Código civil), corresponde al acreedor demostrar haberlo sufrido, y de esta forma tendrá derecho, además de recibir los intereses moratorios correspondientes al pago de una indemnización que va a cubrir la integridad de los daños y perjuicios ocasionados por efectos de dicha mora.

3. Código de Protección y Defensa del Consumidor

Que, la Ley N° 29571 - Código de Protección y Defensa del Consumidor, señala en su artículo I del Título Preliminar, que el presente Código establece las normas de protección y defensa de los consumidores, instituyendo como principio rector de la política social y económica del Estado la protección de los derechos de los

consumidores, dentro del marco del artículo 65 de la Constitución Política del Perú y en un régimen de economía social de mercado, establecido en el Capítulo I del Título III, del Régimen Económico, de la Constitución Política del Perú.

El presente Código tiene la finalidad de que los consumidores accedan a productos y servicios idóneos y que gocen de los derechos y los mecanismos efectivos para su protección, reduciendo la asimetría informativa, corrigiendo, previniendo o eliminando las conductas y prácticas que afecten sus legítimos intereses. En el régimen de economía social de mercado establecido por la Constitución, la protección se interpreta en el sentido más favorable al consumidor, de acuerdo a lo establecido en el presente Código.

Según el análisis, se desprende que en el mismo subyace el principio pro consumidor, el cual señala que, en la duda se está siempre a favor del consumidor o usuario del bien o servicio. Por lo cual, se puede concluir que el Código del Consumidor cumple una labor tuitiva a favor de los consumidores o usuarios.

En esa línea de ideas, se concluye que el Código del Consumidor protege los derechos de los consumidores, desarrollando de manera extensa lo previsto en el Código Civil y en amparo de la norma constitucional. La defensa de los consumidores, la realiza frente a la posición de dominio que ostentan las entidades financieras, con las cuales el consumidor o usuario suscribirá los Contratos.

4. Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros

Que, el Art. 9° de la Ley N° 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, las empresas del sistema financiero pueden señalar libremente las tasas de interés, comisiones y gastos para sus operaciones activas y pasivas y servicios. Sin embargo, para el caso de la fijación de las tasas de interés deberán observar los límites que para el efecto señale el Banco Central, excepcionalmente, con arreglo a lo previsto en su Ley Orgánica. La disposición contenida en el primer párrafo del artículo 1243º del Código Civil no alcanza a la actividad de intermediación financiera. Las empresas del sistema de seguros determinan libremente las condiciones de las pólizas, sus tarifas y otras comisiones. Las tasas de interés, comisiones, y demás tarifas que cobren las empresas del sistema financiero y del sistema de seguros, así como las condiciones de las pólizas de seguros, deberán ser puestas en conocimiento del público, de acuerdo con las normas que establezca la Superintendencia.

En esa línea de ideas, se concluye que el Código del Consumidor protege los derechos de los consumidores, desarrollando de manera extensa lo previsto en el Código Civil y en amparo de la norma constitucional. La defensa de los

consumidores, la realiza frente a la posición de dominio que ostentan las entidades financieras, con las cuales el consumidor o usuario suscribirá Contratos.

III. EFECTOS DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN VIGENTE

Esta iniciativa legislativa guarda concordancia con los derechos fundamentales de los consumidores, El estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado.

IV. ANALISIS DE COSTO BENEFICIO

El presente Proyecto de Ley no irroga gasto alguno al Estado Peruano, ya que se trata únicamente garantizar los derechos fundamentales de los consumidores. Conforme a los principios constitucionales y normas vigentes.

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene vínculo con las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

- Política de Estado N° 01: Fortalecimiento del Régimen Democrático y del Estado de Derecho.
- Estado N° 25: Afirmación de la Economía Social de Mercado.
- Estado N° 28: Plena Vigencia de la Constitución y de los Derechos Humanos y Acceso a la Justicia e Independencia Judicial.

Lima marzo del 2021.