



## PROYECTO DE LEY N°

### PROYECTO DE LEY DE MODERNIZACIÓN DEL BANCO DE LA NACIÓN PARA MEJORAR EL SERVICIO DE MICROCRÉDITO A LA CIUDADANÍA EN SITUACIONES DE EMERGENCIA, PANDEMIA Y DESASTRES NATURALES

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 y los artículos 22, 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

#### Artículo 1.- Objeto

La presente ley tiene como objeto modernizar al Banco de la Nación para mejorar los servicios de microcrédito a la ciudadanía en situaciones de emergencia, pandemia y desastres naturales.

#### Artículo 2.- De las Facultades Extraordinarias

Facúltese al Banco de la Nación para que en situaciones de emergencia, pandemia y desastres naturales, diseñe y ejecute un programa de microcrédito destinado a las personas naturales para (i) comprar su deudas anteriores en otras empresas del sistema bancario y financiero y consolidarlas en una sola, a fin de que las maneje de forma ordenada y responsable a una tasa de interés razonable. (ii) Financiar emprendimientos para salir de la pobreza.

El monto de la deuda o financiamiento no podrá ser superior a 95 UIT y podrá tener un plazo de hasta 365 días para el pago de la primera cuota.

Esta deuda corresponde al saldo por pagar de todo crédito cuyo monto de pago mensual no sea mayor a 2 UITs.



### **Artículo 3.- De la evaluación del Banco de la Nación**

El Banco de la Nación evaluará a las personas naturales que sean merecedoras del programa de microcrédito.

Además de la evaluación correspondiente, no podrán acceder a los alcances de la presente ley los siguientes deudores:

1. Los deudores de reparaciones civiles inscritos en el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles (REDERECI)
2. Los deudores inscritos en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM)
3. Los procesados o sentenciados por delitos contra la Administración Pública, terrorismo, tráfico ilícito de drogas, lavado de activos, corrupción, robo, hurto, secuestro, homicidio, feminicidio, violencia familiar, estafa y fraude en la administración de personas jurídicas.
4. Las personas naturales cuya declaración anual del impuesto a la renta en el ejercicio anterior tenga ingresos iguales o superiores a las 95 UIT.

### **Artículo 4.- Modificación de la Ley 16000 que crea el Banco de la Nación**

Modifíquense los artículos, 2, 6, 27 y 29 de la Ley 16000 Ley que crea el Banco de la Nación, cuyo texto será 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

**Presta todos los servicios que es desarrollado por la Banca Múltiple que se encuentra previsto en la Ley 26702.- Ley General del Sistema Financiero, a las personas naturales o jurídicas del sector privado**

"Artículo 6°.- Son facultades operativas del Banco de la Nación,

1. Como Agente Financiero del Estado:
  - a. Efectuar por cuenta del Gobierno Central y en general de 1 entidades del Sector Público Nacional, operaciones de crédito activas pasivas con Instituciones y agencias financieras del país y del exterior de conformidad con las disposiciones legales en vigencia;
  - b. Emitir y colocar valores por cuenta del Gobierno Central y colocar los que emitan las demás entidades del Sector Público Nacional, en los mercados financieros del país y del exterior;
  - c. Comprar y vender bonos, títulos y otros valores públicos y privados;



- d. Actuar como fideicomisario del Gobierno Central y en general de las entidades del Sector Público Nacional; y
  - e. Otorgar avales, cartas fianzas y otras garantías, por cuenta del Gobierno Central y con expresa autorización de éste, a las entidades del Sector Público Nacional, con sujeción a las normas legales pertinentes.
  - f. **Constituir en base a los lineamientos establecidos la conformación de una entidad Administradora de Pensiones pública y/o privada según los estatutos y reglamentos específicos.**
2. Como empresa bancaria:
- a. Otorgar créditos de corto **o mediano** plazo en moneda nacional y extranjera, bajo cualquier modalidad **establecida por la SBS**, con la sola aprobación de su Directorio, a las entidades del Sector Público Nacional, que, conforme a ley, estén autorizadas a contraer este tipo de obligaciones;
  - b. Otorgar créditos de mediano y largo plazo en moneda nacional o extranjera con la sola aprobación de su Directorio, a las entidades del Sector Público Nacional que, conforme a ley, estén autorizadas a contraer estas obligaciones y a recurrir al Banco de la Nación para obtener este tipo de financiamiento.  
Si el otorgamiento de tales créditos requiriese la obtención de recursos del exterior, el Banco recabará obligatoriamente informe previo de la Dirección General de Crédito Público.  
La ejecución de estos créditos estará sujeta a la aprobación del compromiso y condiciones de pago que constará en el respectivo Decreto Supremo, refrendado por los Ministros del Sector interesado y de Economía y Finanzas;
  - c. Comprar y vender bonos, títulos y otros valores públicos y privados;
  - d. Efectuar operaciones de préstamo directo y de redescuento con el Banco Central de Reserva del Perú, de conformidad con las disposiciones de la Ley Orgánica de dicha Institución;
  - e. Efectuar, para el cumplimiento de sus facultades operativas, toda clase de operaciones de crédito activas y pasivas con instituciones bancarias o financieras del país y del exterior, con aprobación de su Directorio;
  - f. Constituir depósitos en el país y en el exterior en moneda nacional y extranjera, a cuyo efecto se requerirá acuerdo de Directorio adoptado con dos tercios de sus miembros en sus funciones;
  - g. Otorgar avales, cartas fianzas y otras garantías;
  - h. Consolidar y refinanciar deudas a corto plazo a cargo del Sector Público Nacional, contraídas de conformidad con lo dispuesto en (presente artículo, para ser canceladas a plazos mayores, con aprobación de su Directorio. El compromiso de pago y sus condiciones, serán aprobados por Decreto Supremo refrendado por los Ministros del Sector correspondiente y de Economía y Finanzas;
  - i. Realizar operaciones de crédito de corto plazo en moneda extranjera, con las personas naturales o jurídicas autorizadas a mantener cuentas corrientes en esa moneda, en el Banco de la Nación;
  - j. Otorgar créditos administrativos, en aplicación de las disposiciones legales en vigencia; y



- k. Prestar los demás servicios propios de la Banca al Sector Público Nacional.
- l. **Desarrollar actividades y operaciones de Banca Múltiple según las disposiciones emitidas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privada de Fondo de Pensiones**
- m. **Constituir una Administradora de Fondo de Pensiones según las disposiciones emitidas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privada de Fondo de Pensiones**
- n.
  - 3. (.....)
  - 4. (....)
  - 5. (.....)

Artículo 27°.- Las utilidades obtenidas en los ejercicios anuales financieros del Banco son de propiedad del Banco de la Nación, previas las deducciones a que se refiere la presente ley y en concordancia con la constitución.

Artículo 29°.- La gestión del Banco de la Nación **en relación las actividades y operaciones vinculadas con el Sector Publico está supeditada al control específico de las normas de la Contraloría General de la Republica; por otro lado todas las actividades y operaciones vinculadas al sector privado y banca múltiple estará sujeta al control y supervisión de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.**

#### **Artículo 5°.- Modificaciones al Estatuto del Banco de la Nación**

Incorpórese las modificaciones complementarias necesarias en el Estatuto del Banco de la Nación, aprobado por Decreto Supremo 07-94-EF para adecuarlo y compatibilizar a las modificaciones que sean originadas por la presente Ley, para la implementación del programa CREDITO SOLIDARIO en el plazo de 30 días desde la publicación de la presente, a cargo del ejecutivo.

### **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y FINALES**

#### **PRIMERA. – Aplicación de la teoría de los hechos cumplidos**

En estricto cumplimiento del artículo 103 de la Constitución Política, que establece la teoría de los hechos cumplidos, el Poder Ejecutivo deberá adecuarse a la presente norma.

#### **SEGUNDA. – Derogación**

Deróguese toda norma que se oponga a la presente ley.



### **TERCERA. – Reglamentación**

El Poder Ejecutivo reglamentará esta ley en el plazo de 30 días calendario de publicada.

Lima, agosto de 2020



## EXPOSICION DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley tiene como objeto modernizar al Banco de la Nación para mejorar los servicios de microcrédito a la ciudadanía en situaciones de emergencia, pandemia y desastres naturales.

En ese sentido se propone:

- Facultar al Banco de la Nación para que en situaciones de emergencia, pandemia y desastres naturales, diseñe y ejecute un programa de microcrédito destinado a las personas naturales para (i) comprar su deudas anteriores en otras empresas del sistema bancario y financiero y consolidarlas en una sola, a fin de que las maneje de forma ordenada y responsable a una tasa de interés razonable. (ii) financiar emprendimientos para salir de la pobreza.
- El monto de la deuda no podrá ser superior a 95 UIT y podrá tener un plazo de hasta 365 días para el pago de la primera cuota.
- El Banco de la Nación evaluará a las personas naturales que sean merecedoras del programa.

No podrán acceder al programa:

- Los deudores de reparaciones civiles inscritos en el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles (REDERECI)
- Los deudores inscritos en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM)
- Los procesados o sentenciados por delitos contra la Administración Pública, terrorismo, tráfico ilícito de drogas, lavado de activos, corrupción, robo, hurto, secuestro, homicidio, feminicidio, violencia familiar, estafa y fraude en la administración de personas jurídicas.
- Las personas naturales cuya declaración anual del impuesto a la renta en el ejercicio anterior tenga ingresos iguales o superiores a las 95 UIT.

Sobre el particular, María Elena Inglada Galiana, José Manuel Sastre Centeno y María Cristina de Miguel Bilbao profesores de la Universidad de Valladolid (España) en su publicación denominada "**Importancia de los microcréditos como instrumento de financiación en el desarrollo social**" sostienen que ***"el éxito del desarrollo de las microfinanzas en general y los microcréditos en particular entre las clases más pobres de los países menos desarrollados, ha cambiado los parámetros sobre los tipos de ayudas a dichos colectivos. Por otra parte, la evolución de las microfinanzas durante las últimas tres décadas ha supuesto un cambio en aquellas estructuras***



***que se han profesionalizado, alejándose así de los subsidios estatales y acercándose a la autofinanciación y, consecuentemente, al mercado financiero tradicional, aunque sin abandonar las características básicas del sector. Los microcréditos han traspasado las fronteras de los países pobres y se estén implantando también en los más desarrollados. El futuro de los microcréditos está tanto en los países en vías de desarrollo como en los del primer mundo.”***

***“Ragnar Nurske (1953) estableció un paradigma que explica por qué los pobres difícilmente salen de su situación. La práctica totalidad de sus ingresos –dice– los invierten en solucionar sus primeras necesidades, con lo que no pueden ahorrar y, consiguientemente, invertir en algún tipo de negocio que les permita mejorar. Por otra parte, su capacidad de garantizar préstamos es nula, razón por la cual no pueden acceder al capital necesario para iniciar una empresa. Las microfinanzas es el nombre genérico de una serie de herramientas desarrolladas con el objetivo de ayudar a los pobres a salir de su situación. Incluye servicios de préstamo, pero también de ahorro y en la práctica actúa como cualquier banco comercial, solo que sus clientes son otros y sus sistemas de garantías, concesión de créditos y planteamientos de ahorro, diferentes. Las microfinanzas representan una herramienta al servicio de las personas con escasos recursos que les ofrece una variedad de servicios financieros (CGPA<sup>1</sup>, 2006 y 2007), no solo de crédito, sino también de ahorro y es una de las principales características para la supervivencia del sistema de microfinanzas su sostenibilidad.”***

## **EL BANCO DE LA NACION Y EL ROL SUBSIDIARIO DEL ESTADO<sup>2</sup>**

El **Banco de la Nación** es una empresa de derecho público, que en su rol subsidiario de extender los servicios financieros, realiza labores activas de manera similar a las entidades financieras privadas en casos de oferta insuficiente, desempeñándose como agente promotor de la inclusión financiera, y garantiza el desarrollo económico y la inclusión social en el país.

Las ventajas principales del Banco de la Nación son:

- Tener un modelo de negocio que asegura el suministro de productos y servicios bancarios dirigidos al público usuario y a sus clientes a nivel nacional
- La red de Agencias del BN (636 Agencias al 30.jun.2018) está administrada bajo un enfoque de economía regional
- Tiene una estructura centralizada

<sup>1</sup> El Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) o Grupo consultivo de asistencia a la pobreza, es una corporación formada por 33 agencias de desarrollo, tanto públicas como privadas, cuyo objetivo es garantizar, desarrollar y mejorar el acceso de manera permanente a las personas en situación de pobreza a los servicios financieros, especialmente las microfinanzas ([www.cgap.org](http://www.cgap.org)).

<sup>2</sup> <https://www.bn.com.pe/inclusion-financiera/quienes-somos.asp>



- Es el banco de propiedad del Estado Peruano

Desde la demanda, existe el desafío que incluir a la población rural del país de su plena participación en el sector financiero. Esta población rural se siente excluida, desconoce y desconfía del funcionamiento del sistema Financiero

El día 21.07.2015 se publicó en el Perú la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) con el Decreto Supremo N° 191-2015.EF, la vida útil de la estrategia es de 05 años a partir de su publicación, Los integrantes de dicha estrategia son: el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Financiera (MIDIS); el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP); la Superintendencia de Banca y Seguros y AFPs (SBS); Ministerio de Educación (MINEDU) y, el Banco de la Nación(BN)

#### Rol Subsidiario

El Estado ejerce su actividad empresarial con el fin de promover la economía del país, prestar servicios públicos y alcanzar los objetivos de desarrollo.

Las empresas del estado se rigen por las normas de la actividad empresarial del estado y de los sistemas administrativos, cuanto sean aplicables, y supletoriamente por la ley general de sociedades y el código civil. La constitución vigente del año 1993 reconoce de manera expresa la iniciativa privada y la libertad de empresa que reafirman el rol del Estado como ente orientador del desarrollo del país.

Mediante el concepto del Rol Subsidiario del Estado (RSE), el Estado puede proveer determinados bienes o servicios al mercado sólo cuando no exista oferta privada interesada en atender la demanda de dichos bienes o servicios, o si habiendo oferta privada haya segmentos de la población que no pueden acceder a ella.

El artículo 60° de la Constitución Política del Perú indica que "solo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirectamente, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional".

La idea detrás de esta disposición es que el Estado está obligado a cumplir funciones indispensables en aspectos como la salud, la educación, la seguridad ciudadana, la administración de justicia, entre otras; y lo mejor que puede hacer es centrar todos sus esfuerzos y limitados recursos en las mismas. Así, el Estado no debe distraerse en aspectos como la actividad empresarial, que puede y debe ser desarrollada por los privados.

La Constitución reconoce que el Estado debe priorizar su actividad en los referidos temas, y solo considera la posibilidad de realizar actividad empresarial cuando sea ineludible como si lo es el microcrédito. De esta manera, el mandato constitucional que establece el rol subsidiario del Estado debe entenderse como la prohibición de intervenir en actividades o mercados en los que existe la presencia productiva del sector privado, de tal manera que la participación estatal signifique competir con la empresa privada

Hoy en día, el Estado, en cumplimiento de su deber de velar por el bien común, tiene variados roles en la economía, como regular el funcionamiento del sistema económico nacional y fiscalizar el cumplimiento de las normas que aseguran que el mercado sea abierto, informado y competitivo, así como emprender obras públicas de relevancia y establecer un ambiente de confianza para que el resto de los agentes económicos se



sientan motivados a invertir y trabajar en el país. En estos casos, lo que el Estado hace es crear los escenarios propicios para que los privados desarrollen la actividad empresarial.

Particularmente, se pueden distinguir dos esferas en las que el Estado tiene un rol fundamental: asegurar las condiciones internas para un buen desarrollo de la economía y solucionar los diferentes problemas económicos de carácter nacional. Para cumplir tales objetivos, cuenta con instituciones técnicas y especializadas que protegen el funcionamiento de la economía, como el Banco Central de Reserva, orientado a regularizar las políticas monetarias en busca del equilibrio del valor del dinero, o el Ministerio de Economía y Finanzas, preocupado por administrar eficientemente los ingresos y gastos del Estado.

Dentro de su rol subsidiario, vale decir, de satisfacer las necesidades de las personas cuando estas no pueden hacerlo por sí mismas o no quieren hacerlo, el Estado debe analizar y estudiar las situaciones y encontrarles solución, pues afectan directamente al desarrollo del país. El problema fundamental es solucionar el tema de la escasez, sobre todo en las personas de bajos ingresos. En este marco el Banco de la Nación es el banco que representa al Estado peruano en las transacciones comerciales en el sector público o privado, ya sea a nivel nacional o extranjero. Es una entidad integrante del Ministerio de Economía y Finanzas y opera dentro del régimen de subsidiariedad

La Inclusión Financiera en el Perú tiene como protagonista de excepción al Banco de la Nación. Un compromiso que la entidad asumió desde sus inicios con el objetivo de canalizar los recursos y tecnología financiera en todas las regiones del país, para lo cual cuenta con la más extensa red bancaria que al 31.05.2018 cubre el 79.4% de los distritos a nivel nacional, mediante canales de atención que permiten el acceso a los sectores excluidos del sistema financiero.

El principio de subsidiariedad<sup>3</sup> solo puede ser entendido en el marco de una economía social de mercado, que es el modelo económico del Estado democrático y social de derecho. Por cuanto, conforman los principios de la economía social de mercado, además del principio de subsidiariedad, los servicios públicos, la protección al consumidor y el principio de solidaridad[1]. La subsidiariedad comprende un conjunto de actividades económicas institucionales que son esenciales para la sociedad, aunque no para la existencia del Estado.

Las actividades esenciales para el funcionamiento del Estado se enmarcan en el artículo 44 de la Constitución, cuando se precisa que: “Son deberes primordiales del Estado “defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación”.

---

<sup>3</sup> EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA DEL PERÚ-  
Autor: César Landa- Derecho Constitucional y Derechos Humanos-DERUP Editores, Lima, 2016



## Concepto de subsidiariedad

En relación con el tema de la subsidiariedad se debe hacer un análisis crítico de su concepto, como paso previo para determinar si éste limita a la actividad económica del Estado o, si dicha intervención se circunscribe a su actividad empresarial.

Existe un cierto desarrollo jurisprudencial en el que se coloca de relieve el hecho que el Estado tiene un rol subsidiario en la economía. De hecho, el fundamento jurídico 23 de la Sentencia del Tribunal Constitucional emitida en el expediente 008-2003-AI/TC plantea lo siguiente:

*"A diferencia de la Constitución de 1979, que no establecía claramente la subsidiariedad de la intervención de los poderes públicos en la economía, la actual Constitución prescribe expresamente en su artículo 60° que "(...). 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 (...)"*

Se consagra así, el "principio de subsidiariedad" de la actuación del Estado en la economía, y se plantea 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.

Sobre el tema habría que establecer una precisión respecto del rol del Estado en la economía y el rol del Estado en la actividad empresarial, ya que no son sinónimos. Si bien la sentencia hace referencia al rol subsidiario del Estado en la economía, en realidad debiera entenderse en el sentido relativo al rol subsidiario del Estado en la actividad empresarial, como dispone el artículo 60 de la Constitución.

En efecto, cabe acotar el concepto y los alcances del principio de subsidiariedad a la actividad empresarial del Estado y no a toda actividad económica, a la luz de lo establecido en el artículo 60 la Constitución: "(...) Solo 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 (...)"

Así, el Estado realiza actividades de carácter económico, sin que por ello, éstas sean de naturaleza empresarial. Un tema vinculado o relacionado directamente podría ser el caso de los tributos que recauda el Estado, tal como lo establece el artículo 74 de la Constitución, de otro lado, uno de los temas a los que debe hacerse mención respecto del fundamento 23 de la sentencia recaída en el Expediente 0008-2003-AI/TC es el relativo a la forma en que define la subsidiariedad, pues pareciera que no establece ninguna gradación en la aplicación del concepto, sino que señala de modo genérico la forma en que opera.

De acuerdo con el fallo mencionado, el principio de subsidiariedad se plantea en términos más bien de orden negativo. Se menciona que opera en situaciones en las que ocurre una falla del mercado. No obstante ello, se deja de lado la propia literalidad de orden positivo del artículo 60 de la Constitución, que hace referencia a la participación de la actividad empresarial del Estado por razones "de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional".



El principio de subsidiariedad se ha interpretado siempre en términos negativos, limitando la participación del Estado a situaciones en las que existe una falla del mercado u oferta insuficiente. Sin embargo, el principio de subsidiariedad aplicable a la actividad empresarial del Estado debe interpretarse de conformidad con el principio de Economía Social de Mercado, que atribuye al Estado la facultad de intervenir en mayor o menor medida en determinadas actividades, como lo es claramente el microcrédito, que propone este proyecto de ley.

La realidad denota que el Estado no solo participa en situaciones en las que el mercado ha tenido fallas que no puede solucionar bajo la lógica de su propia dinámica, como lo son las actividades vinculadas a servicios esenciales como los de agua potable, por ejemplo; sino que existen tres niveles de aplicación del principio de subsidiariedad: el leve, el intermedio y el intenso, en función de la naturaleza de la necesidad social del bien o servicios que la sociedad demanda y el mercado debe abastecer, mediante la iniciativa privada o la acción estatal, directa o indirecta.

### **CONTEXTO DE LA PROPUESTA: DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA, Y ROL SUBSIDIARIO**

La suspensión del 60% de actividades económicas y consecuente incremento del índice de morosidad bancaria en plena emergencia con la prolongada inactividad de las empresas, negocios, emprendimientos detenidos y al punto de colapso es fácil predecir que las cuotas o pagos mensuales de los créditos no serán cubiertos por lo tanto la reactivación económica no podrá generar actividades que permitan el reinicio de actividades económicas.

En ese sentido solo bajo el rol subsidiario del Estado, en las zonas donde no están presentes las operaciones de los otros bancos o los servicios, según corresponde y por el colapso e inminente estado catastrófico de la economía es necesaria la intervención del Banco de la Nación.

El Banco de Nación es la entidad que más número de locales tiene más presencia en el Perú, con 7,206 puntos de atención (632 locales, 879 cajeros automáticos y 5,695 cajeros corresponsales).

A través de sus oficinas se realizan los pagos de planillas de los servidores públicos, pago de los programas sociales, además de realizar giros, la recaudación de impuesto, entre otros. Administra y gira las transferencias de los recursos a las entidades públicas, créditos al público, hasta el momento el Banco de la Nación ha brindado servicios vinculados a los trabajadores del sector público, desde préstamos, emisión de tarjetas y hasta créditos hipotecarios, de más largo plazo, pero no tiene operaciones directas con el público en general.

Ingresar con la compra del saldo de las deudas de la Banca Comercial no sería competir con los demás bancos sino al contrario lanzar un salvavidas al público usuario o deudores de crédito que no está en condiciones de pagar y no generar un estado de falta de liquidez a los ahorristas que no tienen créditos.



En el Perú, el mercado financiero está compuesto por 15 Bancos Comerciales, 10 Empresas Financieras, 11 Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, 7 Cajas Rurales de Ahorro y Crédito, y 9 Entidades de Desarrollo de la Pequeña y Micro Empresa (EDPYMEs) <sup>4</sup>. Todas estas tienen una relación de crédito (acreedores de crédito) son aproximadamente 6.8 millones de personas naturales<sup>5</sup> y 500 mil personas jurídicas (deudores de crédito) entre ellas, corporaciones empresariales, grandes empresas, medianas empresas, pequeñas empresas y microempresas).

El tipo y modalidad de crédito que cada ente financiero tiene son: Créditos Corporativos, Créditos a grandes empresas, Créditos a medianas empresas, Créditos a pequeñas empresas, Créditos a microempresas, créditos de Consumo y créditos hipotecarios<sup>6</sup>

Sin embargo, a raíz de la declaratoria de emergencia sanitaria dispuesta por el Estado mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, mediante el cual se dispuso el aislamiento social obligatorio, debido a las graves circunstancias que el virus SARS COV 2 y su enfermedad consecuente COVID 19 afectan a la vida de la Nación, dicha normativa rige desde el 15 de marzo del 2020, con sus consecuencias lógicas (paralización de varios rubros de la economía, recesión económica, suspensión perfecta de labores, despidos laborales ocasionados, infección de aproximadamente 70 mil personas con el COVID 19, ) el índice de morosidad en los bancos comerciales<sup>7</sup> ya se evidencian de forma contundente, haciendo previsible que el fenómeno de morosidad crediticia, deja de ser un fenómeno exclusivamente personal o que incumbe solo a

<sup>4</sup> **Bancos Comerciales** (Banco BBVA Perú, Banco de Comercio, Banco de Crédito del Perú, Banco Pichincha, Banco Interamericano de Finanzas, Scotiabank Perú, Citibank, Interbank, Mi Banco, Banco GNB, Banco Fallabella, Banco Santander Perú, Banco Ripley, Banco Azteca Perú, Banco ICBC); **Empresas Financieras** (Crediscotia Financiera, Compartamos Financiera, Financiera Confianza, Financiera Efectiva, Financiera Qapaq, Amerika Financiera, Mitsui Auto Finance, Financiera Proempresa, Financiera Credinka); **Cajas Municipales de Ahorro y Crédito** (CMAC Arequipa, CMAC Cusco, CMAC del Santa, CMAC Huancayo, CMAC Ica, CMAC Maynas, CMAC Paíta, CMAC Piura, CMAC Sullana, CMAC Tacna y CMAC Trujillo); **Cajas Rurales de Ahorro y Crédito** (CRAC CAT, CRAC Raíz, CRAC Los Andes, CRAC Prymera, CRAC Incasur, CRAC del Centro); **Entidades de Desarrollo de la Pequeña y Microempresa** (EDPYME Alternativa, EDPYME Acceso Crediticio, EDPYME Credivision, EDPYME Mi Casita, EDPYME Progreso, EDPYME Inversiones La Cruz, EDPYMe BBVA Consumer Finance, EDPYME GMG, EDPYME Santander)

<sup>5</sup> Mensaje del Presidente de la Federación Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, Jorge Guillermo Solís Espinoza en la Memoria Institucional del año 2018.

<sup>6</sup> Según la SBS los **Créditos Corporativos** son los otorgados a personas jurídicas con ventas anuales mayores a S/ 200 millones en los dos últimos años, de acuerdo a los estados financieros anuales auditados más recientes. Los **Créditos a Grandes Empresas**, son los otorgados a personas jurídicas con ventas anuales mayores a S/ 20 millones pero no mayores a S/ 200 millones en los dos últimos años, o, a deudores que hayan mantenido en el último año emisiones de instrumentos representativos de deuda en el mercado de capitales. Los **Créditos a mediana empresas**; otorgados a personas jurídicas que tienen un endeudamiento total en el sistema financiero superior a S/ 300 mil en los últimos seis meses y no cumplen con las características para ser clasificados como corporativos o grandes empresas. Los **Créditos a pequeñas empresas** son aquellos destinados a financiar actividades de producción, comercialización o prestación de servicios otorgados a personas naturales o jurídicas, cuyo endeudamiento total en el sistema financiero, sin incluir créditos hipotecarios para vivienda, es no mayor a S/ 20 mil en los últimos seis meses. Los **Créditos de Consumo** son aquellos otorgados a personas naturales, con la finalidad de atender el pago de bienes, servicios o gastos no relacionados con la actividad empresarial. Por último, los **Créditos Hipotecarios para Vivienda** son los otorgados a personas naturales para la adquisición, construcción, refacción, remodelación, ampliación, mejoramiento, y subdivisión de vivienda propia, siempre que tales créditos se otorguen amparados con hipotecas debidamente inscritas.

<sup>7</sup> Todavía no hay reportes de la SBS sobre las cajas Municipales y demás entidades financieras. Solo se publica el índice de morosidad en los Bancos comerciales y la diferencia, tomando como escenario de análisis desde enero del 2019 hasta febrero del 2020 y marzo del 2020 es así: en créditos corporativos el índice de morosidad se incrementa en 0.05%; en créditos a grandes empresas la morosidad también se incrementa en 0.01%; asimismo, en créditos a medianas empresas la morosidad se incrementa en 0.54%; mientras que en créditos a microempresas la morosidad también sube en 0.12%. Por último, en créditos de consumo y créditos hipotecarios el incremento de morosidad es de 0.26% y 0.16%, respectivamente. Solo en los créditos a pequeñas empresas la morosidad crediticia tiende a bajar en 0.18%.



determinadas personas naturales o jurídicas, y se convierte en un fenómeno social, ergo, fenómeno del sobreendeudamiento crediticio en el Perú.

### **CONGELAMIENTO O APLAZAMIENTO DE PAGOS DE LAS OBLIGACIONES BANCARIAS Y/O FINANCIERAS EN EL MARCO DE UN ESTADO SOCIAL Y DEMOCRATICO DE DERECHO**

El estado peruano es una economía social de mercado y no solo una economía de mercado, donde los intereses de los agentes económicos se resuelven solo a instancias del mercado, estando limitada la participación del Estado solo a una regulación de las reglas de juego entre ellas. Los artículos 58, 59 y 65 reflejan el espíritu social del Estado Peruano, ergo, ante cualquier conflicto entre empresas del sistema financiero y bancario a raíz del COVID 19, el estado tiene la obligación Constitucional de resolver este conflicto de intereses, respetando el principio Constitucional de Economía social de mercado y la dignidad de la persona humana<sup>8</sup>. En estos términos, ante una externalidad económica (el surgimiento del COVID 19 y su consecuencia lógica recesión económica, pérdida de productividad de las personas naturales y jurídicas, despidos laborales, disminución de salarios, incumplimiento de obligaciones de crédito, etc. constituyen también una externalidad del mercado) el Tribunal constitucional se ha pronunciado de la siguiente forma: "(...) *Las nuevas funciones del Estado moderno tienen que ver con aspectos económicos, sociales, políticos y jurídicos. Supuestos económicos.- La economía social de mercado es una condición importante del Estado social y democrático de derecho. Por ello debe ser ejercida con responsabilidad social y bajo el presupuesto de los valores constitucionales de la libertad y la justicia. A tal efecto, está caracterizada, fundamentalmente, por los tres elementos siguientes: a) Bienestar social; lo que debe traducirse en empleos productivos, trabajo digno y reparto justo del ingreso; b) Mercado libre; lo que supone, por un lado, el respeto a la propiedad, a la iniciativa privada y a una libre competencia regida, prima facie, por la oferta y la demanda en el mercado; y, por otro lado, el combate a los oligopolios y monopolios; c) Un Estado Subsidiario y solidario, de manera tal que las acciones estatales directas aparezcan como auxiliares, complementarias y temporales.*

*En suma, se trata de una economía que busque garantizar que la productividad individual sea, por contrapartida, sinónimo de progreso social"*<sup>9</sup>

Tres son los componentes, entonces, del Estado social de mercado que están en estricta consonancia con el presente proyecto de Ley: 1) Bienestar social, que únicamente se trasluce cuando el Estado fomenta la creación de empleos productivos, 2) trabajo digno y 3) reparto justo del ingreso económico; Mercado libre, que supone respeto a la propiedad inmueble o mueble de las personas naturales o jurídicas que, a consecuencia del COVID 19, han devenido en sobre endeudados; y un Estado subsidiario, con todas las facultades para promulgar una legislación auxiliar, complementaria y temporal en defensa irrestricta de los consumidores sobre endeudados a raíz del surgimiento del COVID 19.

<sup>8</sup> Artículo 1 de la Constitución Política del Perú: "La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y el Estado"

<sup>9</sup> Tribunal Constitucional, expediente N° 0008-2003-AI/TC.



El nivel de morosidad crediticia (indicador de incumplimiento de obligaciones de crédito por parte de los deudores) desde enero del 2019 hasta febrero del 2020 oscilaba entre el 3.94% en entidades bancarias y el 6.94% en Cajas Municipales. La distribución porcentual de morosidad por tipo y modalidad de crédito en entidades bancarias era así: 0.03% en créditos corporativos; 1.34% en créditos a grandes empresas; 8.17% en créditos a medianas empresas; 8.58% en créditos a pequeñas empresas; 3.53% en créditos a microempresas; 2.99% en créditos personales, y; 2.97% en créditos hipotecarios. Y en cuanto a morosidad en las Cajas Municipales, el índice se distribuía de la siguiente manera: 4.99% en créditos a grandes empresas; 13.81% en créditos a medianas empresas; 8.30% en créditos a pequeñas empresas; 7.04% en créditos a microempresas; 3.91% en créditos de consumo, y; 3.62% en créditos hipotecarios.

En cuanto a los créditos otorgados por las diferentes Cajas Municipales, se tiene que hay un periodo de gracia, y más flexibilidad en los cobros, por la propia naturaleza de estas entidades<sup>10</sup> era de , el promedio de morosidad era de:

**PROMEDIO DE MOROSIDAD DESDE ENERO DEL 2019 HASTA MARZO DEL 2020 POR TIPO DE CREDITO EN LA BANCA COMERCIAL**

TIPO DE CREDITO	% ENTRE ENERO 2019-FEBRERO 2020	MARZO DEL 2020	DIFERENCIA PORCENTUAL
Créditos corporativos	0.03	0.08	+ 0.05
Créditos a grandes empresas	1.34	1.35	+ 0.01
Créditos a medianas empresas	8.17	8.71	+ 0.54
Créditos a pequeñas empresas	8.58	8.40	- 0.18
Créditos a microempresas	3.53	3.65	+ 0.12
Créditos de consumo	2.99	3.25	+ 0.26
Créditos hipotecarios	2.97	3.13	+ 0.16

**PROMEDIO DE MOROSIDAD BANCARIA DESDE ENERO DEL 2019 HASTA FEBRERO DEL 2020 POR TIPO DE CREDITO EN LAS CAJAS MUNICIPALES DE AHORRO Y CREDITO**

TIPO DE CREDITO	% ENTRE ENERO 2019-FEBRERO 2020	DIFERENCIA PORCENTUAL
Créditos corporativos	-----	-----
Créditos a grandes empresas	4.99	
Créditos a medianas empresas	13.81	
Créditos a pequeñas empresas	8.30	
Créditos a microempresas	7.04	
Créditos de consumo	3.91	
Créditos hipotecarios	3.62	

El siguiente cuadro de morosidad (indicador de incumplimiento de obligaciones de pago al acreedor financiero):

<sup>10</sup> Cajas Municipales, la liquidez se entrega a las Municipalidades para la realización de obras.

### MOROSIDAD SEGÚN TIPO Y MODALIDAD DE CREDITO POR EMPRESA BANCARIA DESDE ENERO DEL 2019 HASTA MARZO DEL 2020

	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Setiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Enero	Febrero	Marzo
	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2020	2020	2020
Créditos Corporativos	0.03	0.04	0.03	0.03	0.03	0.03	0.08	0.03	0.04	0.03	0.04	0.02	0.06	0.07	0.08
Créditos a Grandes Empresas	1.32	1.33	1.38	1.4	1.43	1.44	1.42	1.33	1.23	1.26	1.24	1.34	1.34	1.31	1.35
Créditos a Medianas Empresas	7.71	7.87	7.76	7.81	8.03	8.13	8.43	8.63	8.52	8.46	8.29	8.04	8.27	8.43	8.71
Créditos a Pequeñas Empresas	8.86	8.74	8.63	8.84	8.81	8.81	8.62	8.64	8.64	8.54	8.31	8.2	8.28	8.17	8.4
Créditos a Microempresas	3.59	3.55	3.57	3.64	3.55	3.66	3.63	3.57	3.55	3.53	3.44	3.41	3.4	3.46	3.65
Créditos de Consumo	2.98	2.93	2.85	2.91	3.05	2.94	3	3.04	3	3	3.05	3	3.08	3.03	3.25
Créditos Hipotecarios para Vivienda	3.05	2.95	2.93	2.97	3.05	2.97	2.98	3	3	2.98	2.97	2.96	2.95	2.93	3.13

### MOROSIDAD SEGÚN TIPO Y MODALIDAD DE CREDITO DE LAS CAJAS MUNICIPALES DESDE ENERO DEL 2019 HASTA FEBRERO DEL 2020

	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Setiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Enero	Febrero	Marzo
	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2020	2020	2020
Créditos Corporativos	-----	-----	-----	----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Créditos a Grandes Empresas	3.44	3.19	3.19	5.45	5.41	3.06	3.35	3.58	3.91	3.97	4.11	18.57	4.3	4.4	
Créditos a Medianas Empresas	12.71	14.01	14.06	14.68	14.24	12.68	13.05	13.45	13.13	13.49	13.33	13.67	15.51	15.33	
Créditos a Pequeñas Empresas	8.2	8.46	8.39	8.46	8.39	8.26	8.44	8.45	8.25	8.28	8.23	7.81	8.24	8.37	
Créditos a Microempresas	6.61	6.85	6.78	6.97	7.01	6.92	7.14	7.15	7.24	7.26	7.29	6.95	7.33	7.11	
Créditos de Consumo	3.71	3.83	3.81	3.91	3.96	3.92	4.12	4.13	3.89	3.88	3.96	3.86	4	3.87	
Créditos Hipotecarios para Vivienda	3.58	3.58	3.52	3.55	3.62	3.58	3.63	3.96	3.67	3.64	3.56	3.56	3.65	3.69	

Estas cifras se van a incrementar debido a las nuevas circunstancias económicas sociales (paralización de sectores económicos, despidos, disminución de salarios, crecimiento de la informalidad, suspensión perfecta de labores, etc.)

Y el Estado, por ello, ha emitido una serie de normas como la suspensión de pagos por 6 meses, etc. Sin embargo, son medidas insuficientes porque hasta la fecha no se tiene un cálculo efectivo de la magnitud de contagiados con el Covid, hay una incertidumbre global de crecimiento, ya que el FMI tiene cifras de crecimiento de la economía, el Banco Mundial también, CEPAL también nos da cifras inciertas.

Un punto que sin duda alguna toma relevancia en esta situación extraordinaria es que, el Perú, como país, tiene atractivos turísticos que sin duda alguna llaman la atención del mundo, en ese sentido se tiene que indicar que, el sector turismo, que aglomera una gran cantidad de empresas, se verán seriamente afectadas, ya que este sector no contará con un reinicio económico acelerado, según la O.M.T.(Organización Mundial del Turismo), proyecta que se restablecerá dicho sector en un lapso aproximado de 02 años, entonces, las empresas dedicadas a este rubro simplemente no tendrán un



ingreso económico dinámico durante todo este periodo de tiempo, en tal sentido el Estado Peruano, que busca una mejor calidad de vida para el ciudadano, además de intervenir en cuanto se trate de ocasiones extraordinarias como este acontecimiento del Covid 19, es necesario que implemente una formula legislativa que favorezca a la gran parte de la población nacional.

### **EFFECTO SOBRE LA NORMATIVA NACIONAL**

El Proyecto de ser aprobado crearía una norma que contribuya a modernizar al Banco de la Nación para mejorar los servicios de microcrédito a la ciudadanía en situaciones de emergencia, pandemia y desastres naturales.

### **ANÁLISIS DE COSTO Y BENEFICIO**

En defensa de la persona humana y respeto de su dignidad que son el fin supremo de la sociedad del Estado. Definido en el Artículo 1 de la Constitución Política del Perú.

La iniciativa propuesta está en absoluta congruencia con las medidas económicas y financieras propuestas por el Poder Ejecutivo, debido a que su implementación tiene por finalidad no menoscabar el patrimonio de las personas naturales y jurídicas afectadas por el COVID 19. Asimismo, esta iniciativa complementa el Plan Económico para hacer frente al COVID 19, definidas en la fase de recuperación económica y evitar el rompimiento de la cadena de pagos.

La emergencia sanitaria, ha generado una recesión de varios rubros de la economía de nuestro país, y los más afectados son los deudores de crédito, que antes del surgimiento del COVID 19, venían cumpliendo con puntualidad con sus obligaciones de crédito. Sin embargo, por circunstancias ajenas a su voluntad, es decir, por causas no imputables a ellos, han devenido en una situación de imposibilidad de cumplir con las mismas, es decir, son personas naturales sobre endeudadas.

El Proyecto de Ley no crea ni aumenta gasto público, en virtud que propone que el Banco de la Nación este facultado para realizar operaciones de microcrédito en el marco del artículo 60 de la Constitución.

### **VINCULACION DE LA PRESENTE INICIATIVA CON LAS POLITICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL**

El acuerdo nacional ha definido los lineamientos de defensa de los derechos económicos y sociales de la persona humana.

Lima, agosto del 2020