CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
07 NOV. 2023
RECIBIDO
Hora: 5:48

Ley que modifica la Ley 31143, Ley que protege de la usura a los consumidores de los servicios financieros, para promover la inclusión financiera y enfrentar la recesión económica de los pequeños y microempresarios que no pueden acceder al sistema financiero.

Los congresistas de la República que suscriben, a iniciativa del congresista **Wilson Soto Palacios**, integrante del Grupo Parlamentario Acción Popular (**AP**), en uso de las facultades que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 22, literal c), 75 y 76, numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente iniciativa legislativa:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA LA LEY 31143, LEY QUE PROTEGE DE LA USURA A LOS CONSUMIDORES DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS, PARA PROMOVER LA INCLUSIÓN FINANCIERA Y ENFRENTAR LA RECESIÓN ECONÓMICA DE LOS PEQUEÑOS Y MICROEMPRESARIOS QUE NO PUEDEN ACCEDER AL SISTEMA FINANCIERO

Artículo 1. Objeto de la Ley
La presente Ley tiene por objeto incorporar la Sexta Disposición Complementaria Final en la Ley 31143 para promover la inclusión financiera y enfrentar la recesión económica de los pequeños y microempresarios que no pueden acceder al sistema financiero, exceptuándolos temporalmente de la aplicación de los alcances del artículo 52 del Decreto Ley 26123, Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú.

Artículo 2. Incorporación de la Sexta Disposición Complementaria Final en la Ley 31143.
Inclúyase la Sexta Disposición Complementaria Final en la Ley 31143, Ley que protege de la usura a los consumidores de los servicios financieros, bajo los siguientes términos:

(...)

Sexta: Excepción por situación de recesión
Exceptúese por tres años de la aplicación del artículo 52 del Decreto Ley 26123, Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú, modificada mediante Ley 31143, Ley que protege de la usura a los consumidores de los servicios financieros, respecto de los créditos de consumo para las pequeñas y microempresas a las que hace referencia el literal c) del numeral 3 del artículo 221 de la Ley 26702 Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros.

Artículo 3. Resultados de excepción
La Superintendencia Nacional de Banca, Seguros y AFP, al término del plazo de excepción establecido en el artículo 2, presenta un informe a las comisiones de Economía y Defensa del Consumidor sobre los impactos de la norma referida en la inclusión financiera.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA

ÚNICA. Reglamentación de la presente Ley

El Poder Ejecutivo y la Superintendencia Nacional de Banca, Seguros y AFP aprueban el reglamento de la presente ley en un plazo no mayor a treinta días calendario contados a partir de la publicación de la Ley, en el diario oficial "El Peruano".

Firmado digitalmente por: ESPINOZA VARGAS Jhaec Darwin FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 07/11/2023 10:59:17-0500

Firmado digitalmente por: SOTO PALACIOS Wilson FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/11/2023 17:48:39-0500

Lima, 06 noviembre de 2023.

Firmado digitalmente por: ESPINOZA VARGAS Jhaec Darwin FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 07/11/2023 10:59:52-0500

Firmado digitalmente por: DOROTEO CARBAJO Raul Felipe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/11/2023 17:10:09-0500

Firmado digitalmente por: FLORES ANCACHI Jorge Luis FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/11/2023 13:01:54-0500

Firmado digitalmente por: VERGARA MENDOZA Elvis Hernan FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 07/11/2023 14:15:33-0500

Firmado digitalmente por: ARAGON CARREÑO Luis Angel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/11/2023 14:28:52-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **8** de **noviembre** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **6341/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA; y**
2. **DEFENSA DEL CONSUMIDOR Y ORGANISMOS REGULADORES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.1 Antecedentes

El año 2021 se aprobó la Ley 31143, Ley que protege de la usura a los consumidores de los servicios financieros, esta ley modificó diversos artículos de la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) y a la Ley 26123, Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

En la Ley 31143, se establece que el Banco Central de Reserva del Perú - BCRP fije las tasas máximas y mínimas de manera semestral para crédito de consumo de bajo monto (menores a 2UIT) y crédito para la pequeña y microempresa, con el propósito de regular el mercado, también, contempla la eliminación del cobro de capitalización de intereses, regulación de las comisiones; la devolución de seguro de desgravamen con rescate o devolución, así como la eliminación del cobro interplaza.

Si bien la ley ha contemplado la regulación en un mercado que contaba con mucha insatisfacción de los consumidores, consideramos que ha contribuido para eliminar o disminuir el comportamiento abusivo de algunas entidades del sistema financiero.

Sin embargo, para personas sin historial crediticio o clientes riesgosos, llámese así a los usuarios que no tienen un respaldo económico o que sus ingresos sean fluctuantes, ellos se han visto limitados de acceder a las entidades del sistema financiero, dado que estas entidades para el otorgamiento de un crédito han establecido parámetros muy exhaustivos al momento de la calificación, quedando fuera personas principalmente aquellos pequeños y microempresarios o personas naturales que no tienen sueldo fijo, que han recurrido a préstamos informales.

1.2 Problemática en nuestro país generado por los créditos informales denominados "Préstamo de gota a gota".

En nuestro país vemos con suma preocupación el incremento de los prestamos informales denominados "Préstamo gota a gota", cuyos intereses son excesivamente altos y su forma de cobranza es ejercida con abuso y violencia, donde muchos de los que accedieron a este tipo de préstamo fueron víctimas de extorsión o hasta fueron asesinados por no cumplir con las condiciones leoninas en favor de los prestamistas.

Esta problemática generada en estos últimos tiempos y que ha puesto en vilo a nuestro país, dado que, el Ministerio del Interior a diario recibe denuncias de este naturaleza y que ha incrementado el índice delincuencial con el aumento desmedido de víctimas de estas bandas de agiotistas que operan al margen de la ley aplicando un modelo delincuencial de préstamos que se originaron en Colombia; ello, aunado al tema de la inseguridad ciudadana están causando una crisis en el sistema de seguridad de nuestro país, que ha obligado al Poder ejecutivo a establecer medidas de emergencia en diversos distritos de Lima y provincias.

1.3 Los Mercados de créditos informales en el Perú[1]

El Instituto Peruano de Economía (IPE) ha realizado un estudio respecto a los créditos informales en el Perú, encontrando datos preocupantes que pasamos a detallar: que al menos el 8% de las familias del sector urbano habrían accedido a un crédito informal en el último año, lo que equivale a cerca de 580 mil familias, siendo la zona con mayor incidencia la región oriente con más casos (22% de los hogares accedieron a dicho préstamo) y recibieron un monto promedio de S/ 1,700 por cada préstamo.

Sin embargo, lo que causa una mayor preocupación es que, las personas que accedieron a estos créditos pagaron una tasa de **interés al año mayor al 500%** (diez veces más de lo que pagarían en promedio por un crédito de consumo.

Lo que aparentemente la hace accesible para los usuarios es que no requiere requisitos, por ello, terminan en este mercado más personas, principalmente las que no tienen acceso al sistema financiero formal, por no cumplir con las condiciones que establece las entidades formales.

1.4 Información de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) con relación al impacto de la aplicación de la Ley 31143, en la inclusión financiera.

En la Sexta Sesión ordinaria de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores del Estado del Congreso de la República, llevada a cabo el día lunes 30 de octubre de 2023, la señora Socorro Heysen Zegarra, Superintendente de Banca, Seguros y AFP's – SBS, informó que diversos estudios y el mismo BCR han confirmado que el impacto de la Ley 31143, fue negativo a nivel de inclusión financiera, siendo los más afectados las personas que no cuentan con historial crediticio y aquellos que se encuentra en alto riesgo financiero, así como los pequeños y microempresarios que no pueden acceder a un crédito de las entidades formales del sistema financiero.

También, preciso que este grupo de usuarios habrían recurrido a créditos de personas o empresas que operan al margen de la ley (prestamistas informales), cuyos intereses desbordan los límites que maneja el BCR.

Por ello, que las cifras de personas que se insertaron al Sistema Financiera en los dos últimos años, fue demasiado pequeña.

1.5 Política Nacional de Inclusión Financiera del Perú (PNIF)

El Estado Peruano, a través de la Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera (CMIF) tiene a cargo el tema de Inclusión Financiera y, que está conformada por: el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), el Banco de la Nación (BN), el Ministerio de Educación (MINEDU), la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI), el Ministerio de la Producción (PRODUCE), el Ministerio de Transportes y

[1] Artículo elaborado por el Instituto Peruano de Economía (IPE)

Comunicaciones (MTC), la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), el Banco de la Nación (BN), la Superintendencia del Mercado de Valores (SMV).

La presidencia de la Comisión es asumida por el representante del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la secretaria técnica recae en el SBS, quienes elaboraron la Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF), las misma que fue aprobada mediante Decreto Supremo N° 255-2019-EF, del 05.08.2019.

La PNIF tiene como visión mejorar el bienestar económico de la población a través de los beneficios que genera su inclusión en un sistema financiero formal, considerando el enfoque intercultural, territorial y de género.

La Comisión Multisectorial de Inclusión financiera nos muestra un balance del año 2022, cuyos datos se muestran a continuación

El porcentaje de deudores en el sistema financiero pasó de 31.2% a 30.2% entre junio 2021 y junio 2022[2] , Dicha reducción, estuvo vinculada al menor dinamismo de la actividad económica[3], la elevada tasa de inflación[4]31, y las sostenidas tensiones políticas que generan incertidumbre económica. Cabe precisar que la ratio de cartera atrasada subió de 4.12% a 4.17% entre junio de 2021 y junio de 2022.

En esa línea, en el marco de la Medida 2.5, Productos y servicios financieros inclusivos incorporando finanzas del comportamiento, que incluye entre sus propósitos generar evidencia para el diseño de productos y servicios financieros para grupos de poblaciones no incluidos en el sistema financiero.

1.6 La recesión en el Perú:

Recientemente el Ministro de Economía y Finanzas mencionó que nuestro país se encuentra en recesión, tras la disminución de la actividad comercial, dado los resultados negativos de la economía

El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en los últimos resultados informó que la economía ha retrocedido 0.58% entre los primeros ocho meses del año (de enero a agosto) y solo en agosto la economía tuvo una contracción de 0.63%.

Por su parte, el Instituto Peruano de Economía (IPE), en una reciente publicación advirtió que la producción del Perú cerraría este 2023 en rojo con una caída de entre 0.2% y 0.3%. Información que también fue ratificada por Macroconsult.

Asimismo, la calificadora de riesgo Moody's[5], confirmó que el Perú, se encuentra en recesión, debido a que la economía se habría contraído dado los diversos

[2] De 6 751 mil a 6 624 mil de junio 2021 a junio 2022. Fuente RCD-SBS.

[3] De acuerdo con el Banco Mundial, se tiene previsto que el PIB crecerá un 2,7 % en 2022, valor que se mantiene por debajo de la tendencia previa a la pandemia. Información extraída de https://www.bancomundial.org/es/country/peru/overview#:~:text=Se%20prev%C3%A9%20que%20el%20PIB,gradual% 20de%20la%20demanda%20interna

[4] https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Notas-Estudios/2022/nota-de-estudios-46-2022.pdf

[5] https://gestion.pe/economia/moodys-peru-ahora-si-se-encuentra-en-recesion-economica-inei-banco-central-de-reserva-del-peru-ministerio-de-economia-y-finanzas-noticia/

factores como las secuelas de los problemas sociales (marchas) etc, que impidieron que la actividad económica se desarrolle

1.7 Marco Normativo

Esta iniciativa se fundamenta en las siguientes normas:

- Constitución Política del Perú.
- Decreto Ley 26123, Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú.
- Ley 26702 Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros.
- Ley 31143, Ley que protege de la usura a los consumidores de los servicios financieros.
- Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.

II. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

El análisis costo -beneficio implica un método para conocer en términos cualitativos y cuantitativos el impacto y el efecto que tiene un proyecto de ley sobre diversas variables materia de la propuesta legislativa; así lo dispone la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y su Reglamento, aprobada con Decreto Supremo 007-2022-JUS, en el artículo 9[6].

La referida norma establece que el análisis costo - beneficio es obligatorio en caso de normas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas, leyes de reformas del Estado, o leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos, tributarios y en leyes que regulan la política social o ambiental. Sin perjuicio de lo antes señalado, es pertinente, señalar que esta iniciativa no genera gasto adicional al erario público.

Sin embargo, debe precisarse que en caso de aprobarse esta ley tendrá un impacto que es necesario determinar; por ello, en el cuadro siguiente se detallan los efectos cualitativos sobre los involucrados:

Cuadro N° 1: Efectos de la norma en los involucrados con la materia que se propone regular

Involucrados	Efectos directos	Efectos indirectos

[6] **9.1** El análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos es empleado para conocer en términos cuantitativos y/o cualitativos los efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios, o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. No se debe limitar al análisis de materias únicamente patrimoniales y/o presupuestales.

9.2 La necesidad de la norma debe estar debidamente justificada dada la naturaleza de los problemas existentes, los costos y beneficios probables de la aprobación y aplicación de la norma y los mecanismos alternativos que existan para solucionar dichos problemas.

9.3 El análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma es obligatorio en todos los proyectos normativos, y en particular en aquellas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; así como leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental.

Estado peruano / BCRP, SBS, MININTER	▪ Promoverá efectivamente con la inclusión financiera de los consumidores. ▪ Promoverá la dinamización de la economía nacional, del sector de la pequeña y micro empresa y con ello la reducción de la pobreza. ▪ Garantizará un estado eficiente y transparente. ▪ Se reducirá el índice de criminalidad, causado por los "préstamos del gota a gota".	▪ Se incorporarán a los usuarios excluidos del sistema financiero, principalmente a los pequeños y microempresarios. ▪ Se promoverá la eficiencia del Estado en proteger a los consumidores de créditos informales.
Usuarios	▪ Los pequeños y microempresarios tendrán acceso a los sistemas financieros formales. ▪ Se garantizará su derecho a contratar con fines lícitos. ▪ Contaran con una oferta de crédito por parte de las entidades formales del sistema financiero.	▪ Tendrán la oportunidad de acceder a un crédito financiero formal que les permitirá establecer un historial crediticio para obtener acceso a una menor tasa de crédito. ▪ Las personas que no cuentan con historial financiero o con limitaciones para la calificación financiera se podrán incluir financieramente al sector formal.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta legislativa no afecta las disposiciones contenidas en la Constitución Política del Perú, debido a que su finalidad es exceptuar por tres años la aplicación del artículo 52 del Decreto Ley 26123, modificada mediante Ley 31143, con la finalidad de promover la inclusión financiera a las pequeñas

y microempresas, frente a la situación de recesión que se viene atravesando en el país.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa tiene vinculación con las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

- **Décima Política de Estado**: Reducción de la Pobreza.
- **Décima Octava Política de Estado:** Búsqueda de la competitividad productiva y formalización de la actividad económica.
- **Vigésimo Cuarta:** afirmación de un Estado eficiente y trasparente.