Proyecto de Ley N°.....7588/2023-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

ROSANGELLA ANDREA BARBARÁN REYES
Congresista de la República

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
16 ABR. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 10:15 AM

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N°28587, LEY COMPLEMENTARIA A LA LEY DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN MATERIA DE SERVICIOS FINANCIEROS A FIN DE MEJORAR LA CALIDAD DE LA INFORMACIÓN A LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS.

La Congresista de la República que suscribe, **Rosangella Andrea Barbarán Reyes,** integrante del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, en el ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 74°, 75° Y 76° del Reglamento del Congreso, presenta el siguiente:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 28587, LEY COMPLEMENTARIA A LA LEY DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN MATERIA DE SERVICIOS FINANCIEROS A FIN DE MEJORAR LA CALIDAD DE LA INFORMACIÓN A LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS

Artículo Único. Modificación el artículo 2 de la Ley 28587, Ley complementaria a la ley de protección al consumidor en materia de servicios financieros.

Se modifica la Ley 28587, Ley complementaria a la ley de protección al consumidor en materia de servicios financieros, incorporando un segundo párrafo en su artículo 2, en los siguientes términos:

> **"Artículo 2.- Transparencia en la información**
>
> Las empresas sujetas a los alcances de la presente Ley están obligadas a brindar a los usuarios la información que estos demanden de manera previa a la celebración de cualquier contrato propio de los productos o servicios que brindan, sin perjuicio de lo dispuesto en normas legales de carácter especial. Dicha información debe considerar aquellos aspectos relevantes relacionados principalmente a los beneficios, riesgos y condiciones del producto o servicio financiero que se ofrece en el mercado, conforme la regulación emitida por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones. La mencionada obligación se satisface con la puesta a disposición

de los usuarios de dicha información en todos los medios utilizados para informar respecto a sus productos o servicios. Las empresas deben designar personal especializado para brindar asesoría a sus clientes sobre los alcances de los mismos.

De otro lado, si el resultado de la evaluación de una solicitud crediticia deviene en desaprobatoria, esta será puesta en conocimiento del usuario, de forma expresa y motivada, por escrito o por medio electrónico, indicando los aspectos que no permiten una calificación positiva de su solicitud de crédito."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. - Aprobación de normas complementarias

En un plazo no mayor de treinta (30) días calendario contados desde su publicación, la Superintendencia de Banca y Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones dictará las normas de carácter reglamentario que sean necesarias para garantizar el cumplimiento de la modificación dispuesta en la presente Ley.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LOPEZ MORALES Jeny Luz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/04/2024 16:10:57-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AGUINAGA RECUENCO Alejandro Aurelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/04/2024 16:24:03-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: OBANDO MORGAN Auristela Ana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/04/2024 17:40:21-0500

Lima, marzo del 2024

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: FLORES RUIZ Victor Seferino FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/04/2024 15:49:51-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BARBARAN REYES Rosangella Andrea FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/03/2024 15:59:29-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MORANTE FIGARI Jorge Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/04/2024 16:08:56-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CASTILLO RIVAS Eduardo Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/04/2024 14:56:07-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: REVILLA VILLANUEVA Cesar Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/04/2024 15:43:45-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ALEGRIA GARCIA Luis Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/04/2024 16:05:46-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. PROBLEMÁTICA

Tener acceso al crédito es esencial para que los hogares enfrenten la volatilidad de sus finanzas personales a lo largo del tiempo y para que las empresas, sobre todo las micro y pequeñas empresas, atiendan sus necesidades de capital de trabajo o financien sus inversiones. Por otro lado, acceder a servicios financieros a un costo asequible es crucial para garantizar la seguridad financiera de todas las unidades económicas, de allí la importancia de facilitar la integración de los usuarios financieros al sistema crediticio formal.

Sin embargo, en las economías emergentes, con altos niveles de unidades económicas operando dentro de la economía informal, existe un factor relevante, precisamente, en la lucha contra la informalidad financiera y la incorporación de la personas a la economía formal, esto es la información y educación financiera. Es decir, se requiere que las entidades financieras, no sólo oferten bajas tasas de interés para atraer a los usuarios financieros sino que ofrezcan, además, información suficiente y pertinente, respecto a los requisitos que debe cumplir el futuro prestatario para acceder a un crédito formal, lo que implica conocer no sólo los requisitos sino la forma de cumplirlos a cabalidad de conformidad con los estándares exigidos por la entidades crediticias. La información que permita acceder al crédito formal es una elemento de suma importancia para construir un entorno amigable y que ejerza capacidad de atracción a quienes buscan fuentes de financiamiento ya sean familias o empresas y así profundizar los servicios de crédito, una de las dimensiones de la inclusión financiera, la que comprende préstamos empresariales y de consumo.

En la actualidad, la transparencia, el traslado de información pertinente respecto a las condiciones y procedimientos de evaluación crediticia no es práctica generalizada en las entidades del sistema bancario y financiero. En ese sentido, es necesario entender que no es suficiente establecer unos requisitos y luego evaluarlos de acuerdo a parámetros técnicos, para luego comunicarle al solicitante de un crédito si califica o no para que se le otorgue dicho crédito.

En una economía que pretende ser inclusiva y que lucha contra la informalidad, es necesario que la entidades bancarias y financieras modifiquen sus protocolos y le ofrezcan al usuario información detallada sobre los requisitos así como la instrucción básica sobre la forma en la cual cumplirlos acorde con los criterios de evaluación de la entidad, a fin de no sólo atraer a los usuarios sino de incorporarlos efectivamente al circuito financiero de la formalidad. No hacerlo implica que para una persona de bajo nivel educativo o que no cuenta con la información necesaria, pero emprendedora y con expectativas de lograr sus objetivos familiares o de negocios, sólo le queda abierta la vía de buscar alternativas sencillas pero de alto riesgo en el mercado informal de créditos.

Ello, producirá, en el corto plazo el surgimiento de negocios de prestamistas informales, usureros, así como nuevas modalidades de préstamo, ofertadas por organizaciones

criminales, como el sistema denominado préstamo "gota a gota", aplicado en el Perú, el mismo que afecta a peruanos que no son sujeto a créditos y que necesitan tener el capital para poder invertirlo, salvar un negocio, alguna enfermedad, entre otras opciones.

Esta modalidad vinculada a bandas de extorsionadores, ha desembolsado, según la Federación de Cajas Municipales, más de S/ 1 millón el último año, con intereses de entre 300% y 400% anual. "Han impuesto un sistema, un interés de 20% cada 24 días. Es un sistema que ha crecido 100% en los últimos dos años", ha sostenido Jorge Solís, presidente de la FEPCMAC.[1]

Más de medio millón de peruanos los que han accedido a este tipo préstamos, por lo que debemos de afirmar que las entidades financieras no brindan préstamos y se encargan de excluir financieramente a personas que, aun habiendo pagado sus deudas se les niega un préstamo o inclusive una tarjeta de crédito, por lo que, según fuentes del Diario Gestión[2], esta situación se debe a la falta de inclusión financiera, lo que es un incentivo para que más peruanos y MYPES accedan a este tipo de créditos.

Préstamos 'gota a gota': medio millón de peruanos pasó al mercado negro de créditos

El ticket promedio de los préstamo 'gota a gota' es cercano a los S/ 1,000, con intereses de entre 300% y 400% anual. Detalles aquí.

Asimismo, las entidades del sistema financiero que optan por denegar créditos a las personas no ofrecen información concreta y detallada y orientaciones determinadas al usuario que recurre a la entidad para solicitar un crédito. Como es sabido, el usuario debe pasar una evaluación crediticia obteniendo un resultado positivo o negativo según sea el caso, sin embargo, a quien después haber pasado la evaluación crediticia resulta calificado como sujeto no apto para acceder a un crédito y sólo se le comunica que su crédito ha sido desaprobado

sin mayor información orientada a que este sujeto pueda conocer los factores negativos en su perfil crediticio y procure subsanarlas para volver a solicitar un crédito en el sistema bancario y financiero formal.

1.1. De los préstamos gota a gota

El escenario antes descrito se repite en cada institución financiera, lo que tiene como consecuencia que los peruanos que son rechazados no tengan posibilidad de recurrir a

[1] Disponible en: https://gestion.pe/tu-dinero/prestamos-gota-a-gota-medio-millon-de-peruanos-paso-al-mercado-negro-de-creditos-noticia/

[2] Disponible en: https://gestion.pe/tu-dinero/prestamos-gota-a-gota-medio-millon-de-peruanos-paso-al-mercado-negro-de-creditos-noticia/?ref=gesr

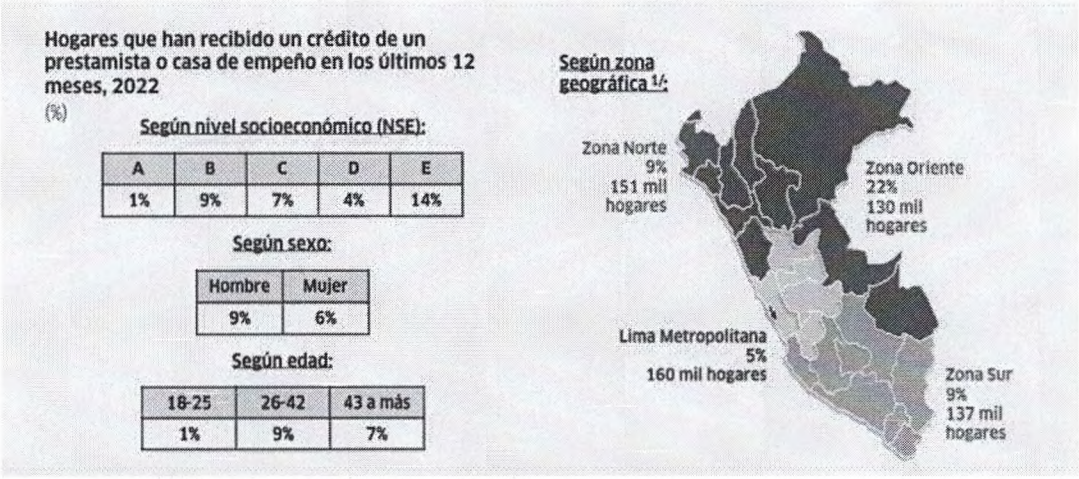
un crédito del sistema formal financiero, por lo que optan por tomar crédito en los mercados informales, en los cuales el denominado sistema de créditos "gota a gota" ha cobrado auge, siendo en la práctica una modalidad delictiva que, como se expuso en párrafos precedentes, está captando miles de peruanos que por necesidad y por la aparente facilidad de acceso, que significa acceder a créditos sin burocracia y sin calificación, ingresan a ese tipo de relación crediticia que, maliciosamente diseñado, esconde cláusulas abusivas y condiciones de pago que son imposibles de saldar, ya que con el pasar de los meses, sin firmar ni tener aprobación de la persona que solicita el crédito, aumenta el monto principal préstamo, el capital, y la tasa de interés.

Es necesario además indicar que estas organizaciones criminales no sólo captan peruanos mediante los tradicionales afiches en las calles que dicen que son la solución de financiamiento para quienes no pueden acceder a préstamos bancarios, sino también, se han trasladado a la virtualidad mediante la captación de peruanos a través de aplicativos que brindan soluciones instantáneas. Por lo que este tipo de préstamos es un peligro para la precaria economía, la seguridad y la vida de las personas más necesitadas de nuestra sociedad.

1.2 De los créditos informales en el Perú:

Al respecto, un estudio del Instituto Peruano de Economía (IPE)[3], estima que al menos 580 mil familias recibieron un crédito informal de un prestamista y que normalmente estos créditos son destinados a pagar deudas, a invertir en negocios e inclusive, a cubrir necesidades básicas. En base a ello, como se puede apreciar en un cuadro elaborado por la misma institución, se establece que en el sector E es donde más se solicitan a cubrir créditos.

[3] Instituto Peruano de Economía (IPE). ***"El mercado de créditos informales en el Perú".***2023 Disponible en: https://www.ipe.org.pe/portal/el-mercado-de-creditos-informales-en-el-peru/

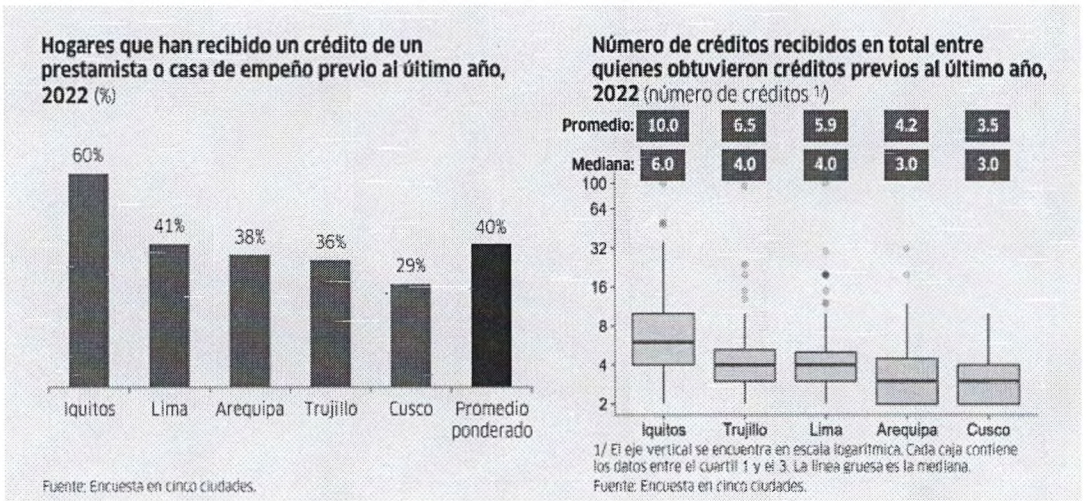


1/ No se logró obtener un resultado confiable para la zona centro (en gris).
Fuente: Encuesta de IPSOS a nivel nacional.

IPE INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA

Asimismo, se señala que el monto promedio de un crédito informal es de 1,722 soles y que el IPE estima que estos préstamos informales mueven cerca de 1000 millones de soles al año. Además, dentro del universo de créditos, se señala que el 22% son créditos informales "gota a gota" y que aquí se paga hasta el 500% del crédito con periodicidad de un mes.

10 **El 40% de los que obtuvo un préstamo en los últimos 12 meses ya lo había hecho con anterioridad.** En Iquitos, dicho porcentaje se eleva a 60%. En dicha ciudad, los prestatarios con experiencia previa han recibido 10 créditos en promedio, casi el triple que en Cusco.



IPE INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA

Ante lo señalado, podemos afirmar que esta propuesta legislativa está orientada a mejorar el acceso al crédito formal de las personas de diferentes niveles socioeconómicos, y a su vez, esta propuesta hace más atractivo el servicio formal, ya que, de aprobarse el presente proyecto, las personas recibirían la documentación

debidamente motivada explicando los motivos por el cual no son sujetos de crédito, por lo que podemos afirmar que esta iniciativa legislativa es una importante herramienta para elevar la calidad del sistema financiero formal que tiene el país, en materia de inclusión financiera.

II. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Respecto al presente punto, podemos señalar que organismos internacionales como el Banco Mundial[4], el G20 o la OECD aprecian la inclusión financiera como *el acceso a servicios financieros facilita la vida diaria y ayuda a las familias y las empresas a planificar desde objetivos a largo plazo hasta emergencias inesperadas. Como titulares de cuentas, es más probable que las personas usen otros servicios financieros, como el crédito y los seguros, para iniciar y ampliar negocios, invertir en educación o salud, administrar riesgos y superar conmociones financieras, lo que puede mejorar la calidad general de sus vidas*. Por lo que podemos afirmar que, el presente proyecto de Ley jugaría un importante papel en la inclusión financiera toda vez que esta iniciativa legislativa incluiría a más usuarios pasar del sistema financiero informal al sistema financiero formal.

Adicionalmente, el marco Constitucional ofrece una tutela fundamental al usuario desde el artículo 1° de la Constitución Política del Perú, en el que se establece que:

> *"La defensa de la persona y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado*".

Dicha defensa, además, se hace más explícita y directa, a tenor de lo establecido en el artículo 65° de la propia Carta Magna, pues se estipula que:

> *"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 (...)".*

Cabe mencionar que, asimismo, las referidas disposiciones constitucionales han sido recogidas y desarrolladas en diversas normas de nuestro ordenamiento jurídico, como el Código Civil, la Ley N° 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, la Ley 29571 - Código de Defensa y Protección del Consumidor y la Ley 28587, Ley complementaria a la Ley de protección al consumidor en materia de servicios financieros.

Asimismo, en ese sentido, cabe señalar que de conformidad con el principio de transparencia de la información, las empresas del sector bancario y financiero deben ser claras en la información que brinden a sus usuarios; es decir, ser diligentes en las explicaciones que transmitan respecto de los productos y servicios que ofrecen, a fin de que sus usuarios comprendan las características, beneficios, riesgos, requisitos y

---

[4] Banco Mundial. "***La inclusión financiera es un elemento facilitador clave para reducir la pobreza y promover la prosperidad".***
Disponible en: https://www.bancomundial.org/es/topic/financialinclusion/overview

condiciones aplicables y puedan de manera responsable, tomar decisiones adecuadas de consumo y de acceso al crédito.

Finalmente, es importante destacar que con fecha 27 de setiembre del año 2023, mi despacho congresal organizó una mesa de trabajo denominada "Análisis del incremento de los préstamos gota a gota y trabas para acceder a créditos en el Perú", actividad que contó con la presencia de usuarios financieros representados, entre otros, por la Asociación de Bodegueros del Perú y la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios – ASPEC. Asimismo, se hicieron presentes y expresaron análisis y opiniones importantes el Director de Investigación Criminal de la Policía Nacional del Perú- PNP y el Jefe del Departamento de Análisis de Microfinanzas de la Superintendencia de Banca Seguros y AFP- SBS. Entre las conclusiones más relevantes de dicha mesa de trabajo, destacó la necesidad de precisar con mayor nitidez, en la legislación especial vigente, la obligación de la entidades del sistema bancario y financiero de brindar información puntual y suficiente a los solicitantes de créditos cuyas solicitudes fueran desaprobadas, respecto a las razones de su no calificación y de cuales debían ser las acciones correctivas a desarrollar para que puedan acceder a un préstamo dinerario en las entidades del sistema formal.

III. BASE LEGAL

- Constitución Política del Perú
- Ley N°29571, Código de protección y defensa del consumidor
- Ley 28587, Ley complementaria a la Ley de protección al consumidor en materia de servicios financieros, y sus modificatorias.
- Resolución SBS 8181-2012. Reglamento de Transparencia de Información y Contratación con Usuarios del Sistema Financiero y sus modificatorias
- Ley 31143, Ley que protege de la usura a los consumidores de los servicios financieros.

IV. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

La propuesta es beneficiosa para quienes pretenden acceder a un crédito en alguna entidad bancaria o financiera del sistema formal, pues la información a la cual accederán los potenciales prestatarios, les permitirá reunir los requisitos necesarios y ser calificado positivamente para obtener un préstamo. Asimismo, permitirá la formalización de muchos agentes económicos que hoy actúan, en el contexto del alto riesgo, que implica endeudarse con entidades y/o prestamistas informales, quienes al incorporarse al sistema crediticio formal se visibilizarán para la economía formal.

Beneficios	
Sociedad	• Inclusión financiera - acceso al crédito formal. • Reducción de prestamistas informales. • Reducción de créditos gota a gota. • Incentivo para acceso a mercado formal de créditos.
Estado	• Expansión del crédito. • Transparencia en el mercado peruano de créditos. • Impulso de políticas para mejorar acceso a créditos. • Promotor del acceso al crédito.
Entidades financieras	• Incorporación de nuevos usuarios financieros. • Fortalecimiento de la intermediación financiera formal • Confianza y fidelización del cliente a entidad financiera

Respecto a los costos, el presente proyecto de Ley no genera gasto alguno al Estado. Toda vez que se pretende fortalecer los derechos de los consumidores y usuarios financieros brindándole una información relevante y crucial para su desenvolvimiento y relacionamiento con las entidades bancarias y financieras en cuanto soliciten un crédito.

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

La iniciativa legislativa se encuentra enmarcada en lo previsto en la legislación vigente y en atención a lo dispuesto por la Constitución Política del Perú, por lo que su promulgación no colisiona con otras leyes vigentes, por el contrario, complementa y fortalece el marco jurídico vigente respecto a la inclusión financiera, modificando el artículo 2 de la Ley 28587, Ley complementaria a la Ley de protección al consumidor en materia de servicios financieros, en el aspecto referido a la transparencia financiera, a fin de promover el acceso de las personas a fuentes de financiamiento formales con mayor información, simple y de calidad, acorde con la necesidad del potencial prestatario y los requisitos que debe cumplir para acceder a créditos del sistema bancario y financiero formal.

VI. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente iniciativa legislativa se encuentra enmarcada en el Objetivo III, referido a la "Competitividad en el país" y la Política de Estado 18, orientado a la Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica.

En ese sentido, el Estado se compromete a "*incrementar la competitividad del país con el objeto de alcanzar un crecimiento económico sostenido que genere empleos de calidad e integre exitosamente al Perú en la economía global. La mejora en la competitividad de todas las formas empresariales, incluyendo la de la pequeña y micro empresa, corresponde a un esfuerzo de toda la sociedad y en particular de los empresarios, los trabajadores y el Estado, para promover el acceso a una educación de calidad, un clima político y jurídico favorable y estable para la inversión privada así como para la gestión pública y privada. Asimismo, nos comprometemos a promover y lograr la formalización de las actividades y relaciones económicas en todos los niveles.*

Con este objetivo el Estado: (a) consolidará una administración eficiente, promotora, transparente, moderna y descentralizada; (b) garantizará un marco legal que promueva la formalización y la competitividad de la actividad económica; (c) procurará una simplificación administrativa eficaz y continua, y eliminará las barreras de acceso y salida al mercado; (d) proveerá infraestructura adecuada; (e) promoverá una mayor competencia en los mercados de bienes y servicios, financieros y de capitales; (f) propiciará una política tributaria que no grave la inversión, el empleo y las exportaciones; (g) promoverá el valor agregado de bienes y servicios e incrementará las exportaciones, especialmente las no tradicionales; (h) garantizará el acceso a la información económica; (...)

De otro lado, en concordancia con la Política de Estado 18, en la Agenda Legislativa 2023-2024 del Congreso de la República se han planteado los temas 79 y 80, referidos a "MEDIDAS PARA PROMOVER LA FORMALIZACIÓN, POTENCIAR LA PRODUCTIVIDAD Y LA COMPETITIVIDAD DE LAS MYPES Y LA MEDIANA EMPRESA" y "MEDIDAS PARA PROMOVER LA PRODUCTIVIDAD, COMPETITIVIDAD Y EL DESARROLLO ECONÓMICO", respectivamente.