Proyecto de Ley N°.....7802/2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

GRUPO PARLAMENTARIO RENOVACIÓN POPULAR

"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 TRAMITE DOCUMENTARIO
09 MAYO 2024
RECIBIDO
6:16 PM

LEY QUE DEROGA LA LEY N° 31143, LEY QUE PROTEGE DE LA USURA A LOS CONSUMIDORES DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS

El **GRUPO PARLAMENTARIO RENOVACIÓN POPULAR**, por iniciativa del congresista de la República **JORGE CARLOS MONTOYA MANRIQUE**, con la facultad que establece el artículo 107° de la Constitución Política del Estado, y conforme a lo dispuesto por los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE DEROGA LA LEY N° 31143, LEY QUE PROTEGE DE LA USURA A LOS CONSUMIDORES DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS

Artículo 1.- Derogación de la Ley N° 31143, Ley que protege de la usura a los consumidores de los servicios financieros
Deróguese la Ley N° 31143, Ley que protege de la usura a los consumidores de los servicios financieros y déjese sin efecto todo dispositivo legal que se haya emitido en el marco de la referida ley.

Artículo 4.- Entrada en vigencia
La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación.

Lima, 08 de mayo de 2024.

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

JUSTIFICACIÓN:

a. Los efectos negativos generados por la Ley N° 31143 "Ley que protege de la usura a los consumidores de los servicios financieros":

El 18 de marzo de 2021, se publicó la Ley N° 31143, Ley que protege de la usura a los consumidores de los servicios financieros, a través de la cual se modificaron diversos artículos de la Ley N° 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS); de la Ley N° 28587, Ley Complementaria a la Ley de Protección al Consumidor en Materia de Servicios Financieros; y del Decreto Ley 26123, Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

A través de la Ley N° 31143, se dispuso que el BCRP fije las tasas máximas y mínimas de manera semestral para los créditos de consumo, créditos de consumo de bajo monto (menores a 2 UIT) y para los créditos para la pequeña y microempresa, con el propósito de regular el mercado y evitar la usura contra los consumidores de los servicios financieros.

Si bien esta ley fue promulgada con la finalidad de proteger a los consumidores de la usura, lo cierto es que para aquellas personas sin historial crediticio o que presentan una exposición de riesgo alta, por ejemplo, aquellas que no perciben ingresos mensuales fijos o que sus ingresos son fluctuantes y volátiles, se han visto imposibilitados de acceder a un financiamiento formal a través del sistema financiero, dado que con los topes fijados a las tasas de interés no resulta posible atender su demanda, recurriendo al mercado informal.

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, y muchas personas que accedieron a este tipo de préstamos fueron víctimas de extorsión o hasta fueron asesinados por no cumplir con las condiciones acordadas en favor de los prestamistas.

Esta problemática generada en los últimos años ha afectado a nuestra población y ha incrementado el índice delincuencial generando 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.

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: Al menos el 8% de las familias del sector urbano habrían accedido a un crédito informal en

el último año[1], lo que equivale a cerca de 580,000 familias, siendo la zona con mayor incidencia la Región Loreto donde el 22% de los hogares accedieron a dichos préstamos, 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 otorgado por una empresa del sistema financiero).

Por otro lado, es importante señalar que la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) en su calidad de organismo supervisor del sistema financiero nacional, a través del Oficio Nº 04374-2024-SBS dirigido al Congreso de la República, ha señalado que existen empresas que, por su modelo de negocio, se dirigen principalmente al segmento de clientes de menores ingresos o con ingresos más volátiles, siendo los créditos dirigidos a dicho segmento el que presenta tasas de interés más altas, porque tienen mayores costos asociados y exposición al riesgo; ello, debido a que los clientes con menores ingresos o con ingresos más volátiles tienen una probabilidad mayor de incumplir con el pago del crédito, pero también porque los clientes de menores ingresos generalmente reciben créditos de menor monto, lo que los hace más costosos operativamente.

En ese sentido, se fijan topes máximos a las tasas de interés que contraen el crédito en el sistema financiero, restringiendo la posibilidad de que los clientes obtengan nuevos financiamientos y no permitiendo que las personas aún no bancarizadas ingresen al sistema financiero.

Al fijar topes a las tasas de interés se restringe el crédito formal y por tanto, se abre espacio a la informalidad crediticia donde se cobra tasas de interés mucho más elevadas que el sistema financiero y se recurre a métodos de cobranza ilegales e incluso criminales.

Asimismo es importante resaltar que las tasas de interés determinadas por el libre mercado y no en función a topes máximos establecidos por el Estado, aumentan la oferta del crédito, permitiendo avanzar en la tan deseada inclusión financiera.

En este sentido, la regulación que el propio mercado generaba en la fijación de tasas de interés permitió el acceso al crédito de miles de peruanos y peruanas, así como a las micros y pequeñas empresas al límite de la formalidad, logrando así incrementar la inclusión financiera.

Antes de la aplicación de la Ley N° 31143, se venía observando que una vez que las personas se incorporaban al sistema financiero, las entidades competían entre sí por atraer a los clientes que mostraban buen comportamiento de pago ofreciéndoles mejores condiciones crediticias y menores tasas de interés.

---

[1] https://www.ipe.org.pe/portal/el-49-de-creditos-informales-tienen-intereses-de-500-o-mas/#:~:text=Seg%C3%BAn%20el%20estudio%20del%20IPE,promedio%20S%2F1.700%20por%20cr%C3%A9dito.

Con el establecimiento de topes a las tasas de interés, este círculo virtuoso se ha afectado severamente y muchos potenciales clientes han quedado excluidos del acceso a un crédito en el sistema financiero.

Cabe precisar, que conforme a lo señalado por la SBS en el Informe Nº 00187-2023-SBS del 12 de diciembre de 2023 dirigido al Congreso de la República, un buen historial crediticio reduce el nivel de riesgo, factor determinante en el costo del crédito en el Perú.

De igual manera, la SBS señala que la disminución de las tasas de interés del sistema financiero para los clientes con buen comportamiento de pago, sin los perjuicios que provoca la fijación de tasas máximas, se podría lograr a través de:

i) Fomentar el fortalecimiento de las centrales de información que permitan evaluar mejor el perfil de riesgo de los clientes;
ii) Continuar con las acciones de educación financiera que se han venido implementando para permitir que las personas tomen mejores decisiones financieras;
iii) Continuar con las medidas referidas a la transparencia de información, a fin de brindar al público información de calidad para que tome decisiones de manera informada; y,
iv) Avanzar con la digitalización por parte de las entidades especializadas en microfinanzas y créditos de consumo, lo que permitirá una reducción drástica de gastos operativos.

Por otro lado, la SBS ha señalado en el Informe antes referido que, en la base de deudores con crédito de consumo y/o MYPE se encontró que, al mes de abril del año 2021, 1'651,947 de deudores con clasificación de riesgo "Normal" o "Con Problemas Potenciales", registraban algún crédito cuya tasa de interés era superior al primer tope establecido por el BCRP.

De ese total, a octubre 2022 (18 meses después de la entrada en vigencia de la Ley N° 31143), 188,847 deudores que no habían hecho default (es decir, que mantenían una clasificación de riesgo distinta de Pérdida) no fueron encontrados en la base de datos, por lo que podrían haber sido excluidos del sistema financiero como consecuencia del tope de tasas de interés (11.4% de los deudores con tasa mayor al tope a abril 2021).

En la misma línea, la SBS ha referido que los productos crediticios más afectados por la fijación de topes a las tasas de interés son los dirigidos a segmentos de menores ingresos y más vulnerables; como los créditos grupales solidarios, pignoraticios, préstamos y tarjetas de crédito a niveles socioeconómicos C y D, y créditos orientados a mujeres, a los cuáles justamente la Ley N° 31143 buscaba proteger de la usura y que han terminado siendo excluidos del sistema financiero.
Frente a los topes de tasas, las empresas del sistema financiero se vieron en la necesidad de segmentar mejor a los clientes por perfil de riesgo, excluyendo a aquellos más riesgosos que no podían ser atendidos en función a los topes máximos fijados por el BCRP; y en cuanto a productos, redujeron los préstamos de menor monto, dado que el costo operativo asociado no permitía su viabilidad, siendo que algunas eliminaron ciertos productos de su oferta crediticia.

Es importante comentar que, desde la entrada en vigencia de la Ley N° 31143, a la fecha, ocho (8) empresas del sistema financiero han salido del mercado supervisado, de las cuales tres (3) se especializaban en atender a segmentos de bajos ingresos, conforme a la información brindada por la SBS a través del Informe bajo mención, a través del cual también se señala que, de acuerdo con estimaciones del BCRP presentadas en su Reporte de Estabilidad Financiera - Mayo 2022, antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 31143 (abril 2021) había 390,993 clientes MYPE y 1,492,533 clientes de consumo con tasas superiores al tope.

Asimismo, se estima que entre el mes de mayo del año 2021 y el mes de diciembre del año 2021 los topes de tasas de interés han afectado a 126,791 clientes excluidos de la cartera de créditos y a 99,338 personas excluidas del proceso de bancarización (32,293 del segmento MYPE y 67,044 del segmento de consumo).

En ese sentido, queda evidenciado que la Ley N° 31143, que exige que el BCRP fije topes a las tasas de interés ha impactado negativamente a los clientes del sistema financiero y han restringido la posibilidad de acceder a un crédito a personas sin historial crediticio y con menores ingresos o ingresos más volátiles, conduciendo a una expansión del financiamiento en el sector informal, con la consiguiente desprotección para dichas personas, al tratarse de créditos otorgados en su mayoría por prestamistas con poco o nulo cumplimiento de las normas de protección al consumidor.

Asimismo, dicho efecto impacta significativamente en nuestra economía, pues el grado de bancarización es relativamente bajo. Más aún, como suele ocurrir en estos casos, es previsible que los agentes excluidos del crédito formal se vean con la única alternativa de recurrir operadores de crédito informal, con prácticas incluso vinculadas a redes criminales.

Por lo tanto, **la Ley N° 31143, no solo no ha cumplido con su finalidad principal que era la de proteger a los consumidores de la usura, sino que por el contrario ha promovido la usura contra aquellos consumidores que se han visto excluidos del proceso de bancarización en el país,** y cuya única alternativa ha sido la de recurrir a prestamistas informales que en su mayoría, son parte de organizaciones criminales que terminan no solo cobrando intereses más altos que los topes fijados por el BCRP al sistema financiero, sino que ponen en riesgo la integridad y la vida de los consumidores ante potenciales dificultades o demoras en el pago.

MARCO JURÍDICO:

a. Constitución Política del Perú: Artículo 107°.
b. Reglamento del Congreso: Artículos 75° y 76°.
c. Ley N° 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la SBS.
d. Ley N° 31143, Ley que protege de la usura a los consumidores de los servicios financieros.

ALCANCES DE LA PROPUESTA:

La presente propuesta, tiene por objeto derogar la Ley N° 31143 por ser lesiva contra los consumidores. En ese sentido, la presente propuesta legislativa busca beneficiar a los consumidores y clientes del sistema financiero, y prevenir que estos sean excluidos del proceso de bancarización y víctimas de diversos delitos como la usura y la estafa.

II. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO:

La presente iniciativa no implica ningún costo ni transferencias presupuestarias para el Estado.

La aprobación de la presente iniciativa, contribuirá a permitir el acceso al crédito y la bancarización a diversos clientes, así como su reinserción en el sistema financiero, y protegerlos de los delitos que puedan ser cometidos por personas que realizan actividades financieras.

III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN NUESTRA LEGISLACIÓN NACIONAL:

La aprobación de la presente iniciativa no generará un impacto negativo en la regulación jurídica de las empresas del sistema financiero sino por el contrario, contribuirá a su fortalecimiento.

IV. VINCULACION CON LAS POLITICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto de ley tiene vinculación con la Política III, del Acuerdo Nacional que se refiere a la **Competitividad del País**

El punto 17. Afirmación de la economía social de mercado, señala que "Nos comprometemos a sostener la política económica del país sobre los principios de la economía social de mercado, que es de libre mercado pero conlleva el papel insustituible de un Estado responsable, promotor, regulador, transparente y subsidiario, que busca lograr el desarrollo humano y solidario del país mediante un crecimiento económico sostenido con equidad social y empleo".

Con este objetivo, el Estado:
(a) garantizará la estabilidad de las instituciones y las reglas de juego;
(b) promoverá la competitividad del país, el planeamiento estratégico concertado y las políticas de desarrollo sectorial en los niveles nacional, regional y local;
(c) estimulará la inversión privada;
(d) fomentará el desarrollo de la infraestructura;
(e) evitará el abuso de posiciones dominantes y prácticas restrictivas de la libre competencia y propiciará la participación de organizaciones de consumidores en todo el territorio;

(f) fomentará la igualdad de oportunidades que tiendan a la adecuada distribución del ingreso; y
(g) propiciará el fortalecimiento del aparato productivo nacional a través de la inversión en las capacidades humanas y el capital fijo.