



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

Despacho Ministerial

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIDAD, LA PAZ Y EL DESARROLLO"

ALEX ALONSO CONTRERAS MIRANDA
MINISTRO

Lima,

25 MAYO 2023

OFICIO N° 1005 -2023-EF/10.01

Señora

ROSANGELLA ANDREA BARBARÁN REYES

Presidenta Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera

Congreso de la República

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n – Lima, Perú

Presente.-



Firmado Digitalmente por
PICHUUA SERNIA Zosimo
Juan FAU 20131370645
hard
Fecha: 24/05/2023
21:42:04 COT
Motivo: Doy V° B°

Asunto : Solicitud opinión técnica de Proyecto de Ley N° 1042/2021-CR

Referencia :
a) Oficio N° 828-2021-2022-SMMF-CEBFIF-CR
b) Oficio N° 1045-2021-2022-SMMF-CEBFIF-CR
c) Oficio N° 1425-2021-2022-SMMF-CEBFIF-CR



Firmado Digitalmente por
ORCON HINOJOSA Oscar
Alberto FAU
20131370645 soft
Fecha: 18/05/2023
18:53:19 COT
Motivo: Doy V° B°

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación a los documentos de la referencia, a), b) y c) mediante los cuales se solicita a este Ministerio opinión acerca del Proyecto de Ley N° 1042/2021-CR, Ley marco de comercialización de criptoactivos.

Al respecto, se remite el Informe N° 0067-2023-EF/65.02, elaborado por la Dirección General de Mercados Financieros y Previsional Privado, para los fines que estime pertinente.

Hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,



BICENTENARIO
DEL PERÚ
2021 - 2024

Sede Central
Jr. Junín N° 319, Lima 1
Tel. (511) 311-5930
www.mef.gob.pe





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE MERCADOS FINANCIEROS
Y PREVISIONAL PRIVADO

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DE LA UNIDAD, LA PAZ Y EL DESARROLLO”

INFORME N° 0067-2023-EF/65.02

Para : Señor
ZÓSIMO JUAN PICHUHUA SERNA
Viceministro de Economía

Asunto : Proyecto de Ley N° 1042/2021-CR

Referencia : a) Oficio N° 828-2021-2022-SMMF-CEBFIF-CR (HR 003489-2022).
b) Oficio N° 1045-2021-2022-SMMF-CEBFIF-CR
c) Oficio N° 1425-2021-2022-SMMF-CEBFIF-CR

Fecha : Lima, 18 de mayo de 2023

I. ANTECEDENTES:

- 1.1. Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación a los documentos de la referencia a), b) y c), mediante los cuales la Presidencia de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República solicita a este Ministerio opinión acerca del Proyecto de Ley N° 1042/2021-CR, Ley marco de comercialización de criptoactivos (PL 1042). Dicha propuesta normativa tiene como objetivo establecer los lineamientos para la operación y funcionamiento de las empresas de servicio de intercambio de criptoactivos, a través de plataformas tecnológicas, basándose en los principios de libre mercado y de libre competencia.
- 1.2. Además, el PL 1042 dispone que la adquisición y uso de criptoactivos son responsabilidad de sus compradores y propietarios que deben procurar informarse sobre los riesgos de la negociación de estos instrumentos. También, establece que el uso de los criptoactivos sea fiscalizado por la Unidad de inteligencia Financiera (UIF) de la Superintendencia de Banca Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS).

Por otro lado, establece la creación de un registro público electrónico administrado por las Cámaras de Comercio denominado Registro Único de Plataformas de Intercambio de Criptoactivos (RUPIC), con el propósito de permitir que cualquier persona pueda acceder a la información del registro, y verificar que las empresas (Prestadores de Servicios de Intercambio de Criptoactivos - PSIC) que negocian este tipo de instrumentos se encuentren debidamente registradas.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE MERCADOS FINANCIEROS
Y PREVISIONAL PRIVADO

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DE LA UNIDAD, LA PAZ Y EL DESARROLLO”

- 1.3. Por otro lado, el PL 1042 dispone que los PSIC deberán informar a los consumidores en forma clara y escrita, en idioma español, todos los riesgos materiales asociados con sus servicios y con los criptoactivos; y se establece la creación de la Comisión Multisectorial para elaborar el reglamento de la Ley, la cual estará integrada por un miembro del Banco Central de Reserva (BCRP), quien la presidirá, un representante de la Superintendencia de Mercado de Valores (SMV), un representante de la Superintendencia de Banca Seguros y Administradoras Privadas de Fondo de Pensiones (SBS), un representante de la Secretaría Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI), un representante de las entidades del sector privado que ofrecen el servicio y uso e intercambio de criptoactivos y criptomonedas.
- 1.4. En este contexto, la Dirección General de Mercados Financieros y Previsional Privado (DGMFPP) de este Ministerio, emite el presente informe, en el ámbito de sus competencias establecidas en el Texto Integrado Actualizado del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)¹.

II. ANÁLISIS:

Alcance de los Criptoactivos

- 2.1. En el lenguaje financiero, recogido también en el PL 1042, los “criptoactivos” son activos digitales, como son las más de 20,000 “criptomonedas” creadas², entre las que destacan Bitcoin (39% de mercado), Ethereum (16% de mercado), USDT (7% de participación). Por lo tanto, un criptoactivo puede ser utilizado no solo como un instrumento de inversión (digital), similar a la inversión en divisas, sino también como una moneda de intercambio en la medida en que dicho activo (sin curso legal) sea ampliamente aceptado en transacciones.

Entre los principales activos virtuales se encuentran: (1) *tokens*³ de pago o criptoactivos que permiten transferir y pagar, y se basan en técnicas criptográficas, (2) *stablecoins* que son activos virtuales vinculados al valor estable de una moneda fiduciaria que reduce su alta volatilidad, (3) *tokens* de activos que permiten representar un derecho patrimonial como una acción o crédito (bono o

¹ La Dirección General de Mercados Financieros y Previsional Privado es el órgano de línea encargado de proponer, dirigir, articular, implementar y evaluar las políticas para el desarrollo del sistema financiero, y de los mercados de capitales, de seguros, y previsional privado; promoviendo la competencia, la transparencia de la información y la canalización eficiente de recursos financieros y de capitales; contribuyendo a la ampliación de la cobertura y funcionamiento eficiente del mercado de seguros y los regímenes previsionales privados (artículo 213 del Texto Integrado Actualizado del ROF, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 213-2020-EF/41).

² Según el portal digital de noticias especializada “Criptonoticias” a febrero de este año existió más de 20,000 criptomonedas listadas en CoinMarketCap, una plataforma especializada en criptoactivos. Para mayor referencia ir a: www.criptonoticias.com/criptopedia/

³ Según el BBVA, token es una unidad de valor que una organización crea para gobernar su modelo de negocio y dar más poder a sus usuarios para interactuar con sus productos, al tiempo que facilita la distribución y reparto de beneficios entre todos sus accionistas. Extraído de: <https://www.bbva.com/es/que-es-un-token-y-para-que-sirve/>





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE MERCADOS FINANCIEROS
Y PREVISIONAL PRIVADO

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DE LA UNIDAD, LA PAZ Y EL DESARROLLO”

papel comercial). Los criptoactivos son activos virtuales basados en protocolos de alta seguridad de criptografía que usa tecnología *blockchain*⁴ que asegura la transparencia en el registro y movimientos de la información de transacciones.

En este contexto, se observa que el mercado de criptoactivos está en constante crecimiento a nivel global, prueba de ello destaca el hecho que, en el año 2022 el número de usuarios se incrementó en 39%, pasando de 306 millones en enero a 425 millones en diciembre del mismo año. En especial, destaca la participación de Bitcoin y Ethereum que representan el 52% y 20% de usuarios globales, respectivamente. Así, durante el año 2022 el número de usuarios de Bitcoin aumentó 20%, pasando de 183 millones en enero a 219 millones en diciembre. Por otro lado, el número de usuarios de Ethereum creció de 24 millones en enero a 87 millones en diciembre, lo cual representa un incremento de 263% en el año 2022⁵.

- 2.2. En Latinoamérica existen avances incipientes en lo que respecta a la regulación de criptoactivos. Al respecto, el PL 1042 toma como referencia proyectos normativos de Argentina y Colombia, y la reciente Ley Fintec de Chile⁶; los mismos que no tienen mayor implementación y por ende no hay mayor evidencia sobre su uso y beneficios para la población. En Argentina se viene trabajando en la “Ley Nacional de Activos Virtuales”, en la que se define como responsable de la supervisión a la Comisión Nacional de Valores⁷, lo que evidencia que el PL 1042 no cuenta con un adecuado sustento técnico debido a que los informes que utiliza son principalmente proyectos normativos que no ofrecen evidencias fácticas sobre el uso de criptoactivos en el país. Asimismo, en Colombia el Proyecto de Ley 268⁸ aún está en proceso de aprobación, cuyo objetivo es regular los servicios de intercambio de criptoactivos ofrecidos a través de plataformas. Es necesario señalar que en Colombia por ahora se cuenta con el enfoque de espacio de prueba (sandbox), donde Bancolombia, plataformas Exchange y otras entidades reguladas participan en este sandbox para la experimentación de compra y venta de criptomonedas⁹.

⁴ Según Vodanovic Legal, Blockchain es una tecnología virtual que utiliza la criptografía para cifrar mensajes, registrar transacciones al mismo tiempo, en una infinidad de redes, de modo que estos registros no sean adulterados ni modificados por nadie.

⁵ Según el informe “Crypto Market Sizing” del portal Crypto.com. <https://crypto.com/research/2022-crypto-market-sizing-report>

⁶ Ley 21.521, Promueve la competencia e inclusión financiera a través de la innovación y tecnología en la prestación de servicios financieros, Ley Fintec.

⁷ Proyecto de Ley Regulación de Criptoactivos. Extraído de: <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2020/PDF2020/TP2020/6055-D-2020.pdf>

⁸ Proyecto de Ley que “Por la cual se regulan los Servicios de Intercambio de Criptoactivos ofrecidos a través de las Plataformas de Intercambio de Criptoactivos”. Extraído de: <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/p-ley-2018-2019/1429-proyecto-de-ley-268-de-2019>

⁹ Proyecto de Circular Externa 17 -2022





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE MERCADOS FINANCIEROS
Y PREVISIONAL PRIVADO

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DE LA UNIDAD, LA PAZ Y EL DESARROLLO”

Avances de los Criptoactivos

- 2.3. Los criptoactivos existen desde hace más de una década, pero recientemente las iniciativas por regularlos han pasado a ocupar un lugar preeminente en la agenda normativa. Esto se debe, en parte, a que en los últimos años los criptoactivos dejaron de ser productos especializados en búsqueda de un propósito y pasaron a tener una presencia más tradicional como inversiones especulativas, protección contra monedas débiles y posibles instrumentos de pago (Marina, 2022)¹⁰. Por ello, es necesario contar con evidencia empírica que permita entender a profundidad su funcionamiento.
- 2.4. El origen de este universo “cripto” se da con la creación de la primera criptomoneda, el Bitcoin, el año 2009, con el objetivo de servir como una alternativa a las divisas tradicionales, como el Dólar de EE.UU., el Euro, entre otras. El origen del universo “cripto” se apoyaba en la idea de la ausencia de cualquier tipo de regulación, dándole total libertad a los usuarios para utilizar las criptomonedas como sustituto del dinero tradicional. Este postulado generó fuertes expectativas positivas sobre su uso y tenencia, por lo que en poco tiempo tanto el número de usuarios como la valorización de dichas monedas creció exponencialmente.
- 2.5. No obstante, el hecho de que dichos atractivos no se hayan validado en la realidad ha generado una fuerte polémica sobre el uso de los criptoactivos, tanto para su uso como instrumento de inversión como para su uso como moneda digital. Al respecto, se han evidenciado la quiebra de plataformas para intercambio de criptoactivos, como el sonado caso de FTX, así como el desplome en el valor de mercado del universo de criptomonedas, lo que generó significativas pérdidas a los participantes, quienes huyeron del mercado tratando de reducir la pérdida generada. Así por ejemplo, el portal más grande de defensa a los consumidores españoles, OCU¹¹, recomienda a los españoles a no invertir en criptoactivos, y basa su recomendación en las quejas recibidas de los consumidores¹².
- 2.6. Por otro lado, con relación al uso de criptomonedas como dinero digital, se ha evidenciado que estas no cumplen con las características para ser consideradas dinero. Así, es ampliamente conocido en la literatura económica que para que un instrumento sea considerado dinero, dicho instrumento debe reunir al menos las siguientes tres características fundamentales: 1) servir como medio de pago en

¹⁰ Extraído de: <https://www.imf.org/es/Publications/fandd/issues/2022/09/Regulating-crypto-Narain-Moretti>

¹¹ Portal de Organización de Consumidores y Usuarios (OCU). www.ocu.org

¹² Por citar algunas quejas: “Compré Luna y las deposité en Anchor Protocol que pagaba 18% anual y muchos youtubers lo recomendaban. Actualmente ya no existe Anchor Protocol y no sé a quién acudir para recuperar mis Lunas, aunque sé que su valor es cercano a cero”. “Queriendo diversificar mis activos pensé en las criptomonedas por su alta rentabilidad. Invertí en un tipo de criptomoneda que se dicen estables (USDT). Tenía una promesa de estabilidad que no era nada real. Perdí por culpa de USDT más del 60% de mi capital invertido”.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE MERCADOS FINANCIEROS
Y PREVISIONAL PRIVADO

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DE LA UNIDAD, LA PAZ Y EL DESARROLLO”

las transacciones; 2) servir como unidad de cuenta; y, 3) servir como depósito de valor. Estas 3 características no se encuentran en las criptomonedas.

- 2.7. Así, el uso de criptomonedas, incluyendo a la más popular, el Bitcoin, no es ampliamente aceptado con fines transaccionales. Son muy pocos los establecimientos que las aceptan. Incluso, y de la mano con la revolución digital, la mayoría de bancos en el mundo ya cuentan con dinero digital (billetera electrónica), instrumento que facilita las transacciones. Asimismo, los bancos centrales ya vienen ensayando sus monedas digitales. En el caso de Perú, el BCRP, con asistencia del Fondo Monetario Internacional, ha lanzado el proyecto CBDC, una moneda soberana con formato digital¹³. Estos hechos restarían atractivo a las criptomonedas como medios de pago. Sobre la segunda característica, es poco probable que alguna empresa o negocio utilice criptomonedas como moneda funcional, es decir, que anote el valor de sus bienes o servicios en criptomonedas. Finalmente, la elevada volatilidad de las criptomonedas anula cualquier intento de utilizarla como depósito de valor, es decir, para conservar el valor real del dinero en el tiempo.
- 2.8. No obstante lo anterior, es probable que en economías cuya moneda sea percibida débil por sus ciudadanos, como en Argentina y Venezuela, haya demanda de criptomonedas. El caso más extremo fue El Salvador, país que ya utilizaba el dólar de EE.UU. como moneda de curso legal, obligó a sus ciudadanos a aceptar también Bitcoins como moneda de curso legal. Ello ha provocado una fuerte volatilidad en sus finanzas públicas y en sus niveles de reservas internacionales.

Riesgos de los Criptoactivos

- 2.9. La Nota Interpretativa de la Recomendación del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) explica detalladamente la aplicación de los estándares y las medidas vinculantes para la regulación y supervisión de las actividades y servicios de activos virtuales. Entre las principales medidas para la regulación y supervisión se encuentran: (1) Comprender el riesgo de LA/FT que enfrenta el sector. (2) Otorgar licencias o registros a los proveedores de servicios de activos virtuales en materia ALA/CFT¹⁴ para impedir actos delictivos. (3) Supervisar el sector o monitorearlo en materia ALA/CFT con un enfoque basado en riesgos. (4) Imponer sanciones que sean disuasivas y proporcionales a los riesgos identificados¹⁵. De esta manera, para establecer un marco regulatorio para los activos virtuales, resulta importante poder ceñirse a las recomendaciones del GAFI, ya que estas recomendaciones incrementan la transparencia y habilitan a los países a tomar acciones contra el uso ilícito del sistema financiero. En tal sentido, lo propuesto

¹³ <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Sistema-Pagos/cbdc/cbdc-presentacion.pdf>

¹⁴ Anti lavado de activos/Contra el financiamiento del terrorismo.

¹⁵ Recomendación 15. Nuevas tecnologías. GAFI. Extraído de: <https://www.cfatf-gafic.org/index.php/es/documentos/gafi40-recomendaciones/421-fatfrecomendacion-15-nuevas-tecnologias>





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE MERCADOS FINANCIEROS
Y PREVISIONAL PRIVADO**

**“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DE LA UNIDAD, LA PAZ Y EL DESARROLLO”**

por el PL 1042 resulta insuficiente debido a que no aborda los estándares ni identifica los riesgos inherentes a los activos virtuales.

- 2.10. Además, el Consejo de Estabilidad Financiera¹⁶, comenzó a vigilar los mercados de criptoactivos y publicó una serie de principios para guiar el tratamiento regulatorio de las monedas estables mundiales y ahora está formulando pautas para la gama más amplia de criptoactivos, incluidos los criptoactivos no respaldados. Otros reguladores están haciendo lo propio, con trabajos sobre la aplicación de los principios para las infraestructuras del mercado financiero a los acuerdos de monedas estables sistemáticamente importantes (Comité de Pagos e Infraestructuras de Mercado y la OICV¹⁷) y sobre el tratamiento prudencial de las exposiciones bancarias a los criptoactivos (Comité de Supervisión Bancaria de Basilea)¹⁸.
- 2.11. En efecto, de acuerdo con lo expuesto por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea acerca del tratamiento prudencial para las exposiciones financieras con activos virtuales¹⁹, se advierte la existencia de riesgos a los que están expuestas las entidades financieras, tales como los de liquidez, crediticio, de mercado y operacional, incluyéndose el fraude y riesgos cibernéticos, de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, los legales y de reputación. Así también, se señala que el uso de las tecnologías innovadoras en que se basan los criptoactivos plantea igualmente riesgos operacionales que pueden afectar a la confianza sobre su uso en transacciones futuras y así estar conectados con los riesgos de mercado²⁰.
- 2.12. En línea con lo expuesto anteriormente, cabe resaltar que los riesgos predominantes e inherentes a las transacciones con activos virtuales son los riesgos informáticos y operacionales, los mismos que han sido el foco de atención en organismos reguladores a nivel internacional. Ello debido a la creciente cantidad de estafas y fraudes, así como pérdidas notables a causa de la piratería informática o a la pérdida de acceso a registros. Estos acontecimientos han despertado la atención de los organismos reguladores a nivel internacional, que vienen trabajando en recomendaciones y estándares que deberían ser aplicados en la regulación de criptoactivos por las diferentes economías a nivel global en búsqueda de preservar la estabilidad financiera, y el bienestar de los

¹⁶ El Consejo de Estabilidad Financiera (FSB) es un organismo internacional que controla y hace recomendaciones sobre el sistema financiero global. Realiza esta actividad mediante la coordinación de las autoridades financieras nacionales y los organismos reguladores internacionales a medida que trabajan para crear sólidas políticas reguladoras, de supervisión y de otros sectores financieros. La Escritura de Constitución del FSB fue ratificada por los jefes de estado y de gobierno del Grupo de los 20.

<https://www.fsb.org/about/>

¹⁷ Organización Internacional de Comisiones de Valores

¹⁸ Extraído de: <https://www.imf.org/es/Publications/fandd/issues/2022/09/Regulating-crypto-Narain-Moretti>

¹⁹ Basel Committee on Banking Supervision. 2021. Prudential treatment of cryptoasset exposures. Extraído de: <https://www.bis.org/bcbs/publ/d519.pdf>

²⁰ Banco España. Informe de Estabilidad Financiera Criptoactivos.





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE MERCADOS FINANCIEROS
Y PREVISIONAL PRIVADO**

**“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DE LA UNIDAD, LA PAZ Y EL DESARROLLO”**

consumidores. Por lo tanto, lo propuesto en el PL 1042 no desarrolla un enfoque claro sobre la gestión de riesgos.

III. CONCLUSIONES:

Por lo anteriormente expuesto, esta Dirección General emite opinión desfavorable sobre el Proyecto de Ley N° 1042/2021-CR, Ley de comercialización de criptoactivos, por los siguientes motivos:

- No se aprecia una necesidad imperante de desarrollar este mercado por el momento, debido a que la experiencia reciente es contradictoria en favor del mercado y sus beneficios colaterales para toda la economía.
- No se aprecia que busque afrontar los problemas identificados en este mercado, como la fuerte volatilidad de su valor, el uso como dinero digital, y la problemática del lavado de activos y financiamiento de terrorismo.
- No cuenta con un enfoque claro sobre la gestión de riesgos inherentes a la actividad, por lo que se podrían suscitar una serie de hechos que conlleven a la inestabilidad financiera, la manipulación del mercado y a los fraudes financieros. Esta problemática no ha sido resuelta incluso en mercados desarrollados como EE.UU.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

Firmado digitalmente

OSCAR ALBERTO ORCON HINOJOSA

Director (e) de la

Dirección General de Mercados Financieros y Previsional Privado

Documento electrónico firmado digitalmente en el marco de la Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, su Reglamento y modificaciones. La integridad del documento y la autoría de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en: <https://apps.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml>

