

Proyecto de Ley N°...1584/2021-CR



LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA QUE FOMENTE LA MASIFICACIÓN DEL BANCA ABIERTA

El grupo parlamentario **Perú Libre**, a iniciativa del Congresista de la República **PASIÓN NEOMIAS DÁVILA ATANACIO**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente PROYECTO DE LEY.

FÓRMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Ha dado la Ley siguiente

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA QUE FOMENTE LA MASIFICACIÓN DEL BANCA ABIERTA

Artículo Único. Declaratoria de interés nacional y necesidad pública

Declárase de interés nacional y necesidad pública, la implementación de una política pública que fomente la masificación de la banca abierta.

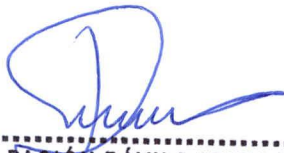
DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Implementación

El Poder Ejecutivo y la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), se encargarán de diseñar las estrategias para implementar el artículo único de la presente Ley.

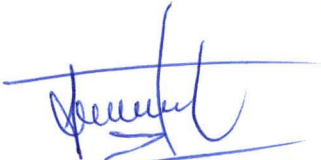
Lima, veintiocho de marzo de dos mil veintidós

CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA


PASIÓN DÁVILA ATANACIO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA


Waldemar Cerón


Germán Tacuri


Raúl Gutiérrez Tricane


Alex A. Pareda Longoria


Lucinda VV


Elias Vargaceléndz



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **04** de **abril** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N°1584/2021-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:
1. ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA.

.....
HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA QUE FOMENTE LA MASIFICACIÓN DEL BANCA ABIERTA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTACIÓN DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

En los últimos meses, en el contexto de la pandemia provocado por la Covid-19, se dieron mucho cambio en distintas actividades económicas. El sector financiero y bancario no ha sido ajeno a los desafíos que nos plantean las nuevas formas de relacionarse económicamente.

Los gobiernos en el mundo entero están regulando en perspectiva el sector financiero con la finalidad de que estos últimos ofrezcan mejores productos a sus clientes, dotándolos de más autonomía en sus actividades económicas relacionadas a la banca. Los datos no son propiedad ni del banco ni del gobierno, son propiedad del cliente, y es por eso que el cliente debe tener el poder de decidir quién tiene su información y no al revés, sostiene Luis Barragán Scavino.¹

La banca abierta tiene por finalidad el intercambio de información de sus usuarios, entre las financieras, previa autorización de quien detenta la titularidad de los datos. Históricamente, los bancos tenían una relación exclusiva con sus clientes y los datos de los clientes se mantenían estrictamente dentro de dichas instituciones.

La banca abierta es un nuevo modelo de colaboración entre instituciones financieras (IF) y proveedores externos de soluciones financieras. Ahora, la posibilidad de que los clientes compartan sus datos está creando enormes oportunidades. Motivados por la creciente necesidad de atender las demandas de los clientes y competir con nuevos actores financieros, los bancos están adoptando modelos comerciales basados en interfaces de programación de aplicaciones (API, por sus siglas en inglés).²

¹ <https://alertaeconomica.com/el-open-banking-ayuda-a-mejorar-la-inclusion-financiera/>

² <https://idbinvest.org/es/blog/instituciones-financieras/banca-abierta-en-america-latina-y-el-caribe-aqui-y-ahora>

En efecto, cuando se habla de banca abierta o también llamada *Open Banking*, necesariamente, tenemos que remitirnos a la "Application Programming Interfaces" llamado también API, que viene a ser un conjunto de protocolos que se utiliza para desarrollar e integrar diferentes aplicaciones, permitiendo la comunicación entre dos o más aplicaciones.³

Al respecto, Luis Barragán Scavino en el Portal Alerta Económica, sostiene que el Open Banking es un estándar internacional para que la información financiera de una persona pueda ser compartida con las instituciones financieras que autorice.⁴

1.1. La banca abierta en el contexto de la pandemia provocada por la Covid 19 y sus consecuencias

La crisis sanitaria que vive el país tiene un impacto negativo en lo social y sobre todo en lo económico, ha hecho que hogares peruanos se vean complicado en el sistema financiero.

En Lima Metropolitana, la población económicamente no activa llegó en junio 2020 a 5, 277,000. Y el desempleo pasó de 6.1% de diciembre a 16.3% en junio. La recuperación de todos los estragos causados por el Covid-19, según estudios, demoraría cinco años aproximadamente.

Por el otro lado, la crisis del coronavirus ha acrecentado el número de deudores por consumo e hipotecarios, provocando que miles de estos se declaren insolventes, se empobrecen y no pueden honrar sus compromisos con las entidades financieras, razón por la cual, subsiste la demanda de esta parte de la población para con sus autoridades de turno.

En ese contexto, el *open banking* o banca abierta es una herramienta pensada en el acceso al sistema financiero como variante de la política de inclusión financiera, fundamentalmente, de las personas más pobres. En un informe reciente en Reino Unido, se estableció que las personas que "están marginadas" de la inclusión financiera (no poseen una cuenta o solo tienen una cuenta básica) probablemente pagarán comisiones más bajas en un sistema de banca abierta, con un ahorro equivalente al 0,8 % de sus ingresos. En el caso de las personas que "están agobiadas" (poseen una o más cuentas y están muy endeudadas), la banca abierta les permitiría ahorrar una suma equivalente al 2,5 % de sus ingresos

³ <https://medium.com/transformando-bancos/casos-de-open-banking-en-per%C3%BA-e0526069cacc>

⁴ <https://alertaeconomica.com/el-open-banking-ayuda-a-mejorar-la-inclusion-financiera/>

(Reynolds y Chidley, 2019). El informe llega a la conclusión de que la banca abierta podría mejorar la inclusión financiera y la resiliencia y aumentar el valor para dichos segmentos ayudándolos a controlar sus finanzas, lograr mejores acuerdos y gestionar sus deudas.⁵

Los sistemas de banca abierta basados en el acceso a los datos de las cuentas bancarias no son los principales factores que impulsan la inclusión financiera. La banca abierta contribuye a incrementar el número de los servicios y a mejorar la calidad de los servicios que reciben las personas que. Por otra parte, si los datos a disposición de estos sistemas, además de abarcar las cuentas bancarias y las cuentas en otros dispositivos como teléfonos móviles, incluyen datos de otros sectores, como las empresas de servicios públicos y de telecomunicaciones, los sistemas incluso pueden respaldar el acceso de las personas excluidas del sector financiero a cuentas y a otros servicios.⁶

Por todo ello, es necesario que desde el Parlamento Nacional se expida un texto normativo que fomente la masificación del *open banking* o banca abierta. Por lo que, es necesario que se declárese de necesidad pública e interés nacional, con la finalidad de brindar mejores productos y servicios a los usuarios.

1.2. Empleo de la banca abierta en otros países y el caso peruano

El Open Banking o banca abierta se viene regulando en diversos países como medida de promoción de la inclusión financiera, tal es el caso de Colombia, regulado a través del Decreto 1357 de 2018 de fecha 31 de julio de 2018. Países como Brasil, México e Indonesia, ya cuenta con el sistema de banca abierta con objetivos explícitos de inclusión financiera en sus sistemas de banca. Países como China y EE. UU. están promoviendo ecosistemas abiertos a través de directivas del Open Banking.

Los primeros en emplear el sistema de la *Open Banking* o banca abierta fueron los países de Reino Unido y Australia, en las cuales se han establecidos que los habitantes vulnerables son un conjunto específico de la población cuyas necesidades se pueden cubrir con productos facilitados por la banca abierta.

⁵ Ariadne Plaitakis y Stefan Staschen. Documentos de trabajo. Octubre de 2022. BANCA ABIERTA: EL DISEÑO AL SERVICIO DE LA INCLUSIÓN FINANCIERA, Pág. 8.

⁶ (Idem, 7)

En Brasil, muchas IF, deseosas de aprovechar los beneficios de la banca abierta, se están adelantando a los requisitos del regulador. Prueba de los esfuerzos de Brasil para fomentar la innovación es el lanzamiento por parte del regulador de PIX, un sistema para pagos instantáneos y la próxima generación de billeteras digitales con códigos QR interoperables.⁷

México, sin embargo, fue el primer país en tener una regulación para la Banca Abierta. La Ley Fintech de 2018 (preparada con la ayuda del BID) obliga a más de 2.300 entidades a compartir datos.

El Reino Unido ya cuenta con varios productos de banca abierta en el mercado que están orientados a las personas que tienen un acceso limitado a los servicios bancarios o que son vulnerables desde el punto de vista financiero.⁸

A nivel de empresas bancarias, el BBVA ha vuelto a ser reconocido como una de las mejores instituciones financieras del mundo en 'open banking'. La entidad ha sido incluida en el Open Banking Report 2019, un informe elaborado por The Paypers e Innopay, dos publicaciones especializadas en banca 'online'.

Es decir, a lo largo y ancho del globo se está trabajando ya en iniciativas orientadas a desarrollar las políticas adecuadas para hacer realidad esta aspiración: desde requisitos normativos directos (como en la UE, Reino Unido, México, Turquía o Australia), hasta la coordinación del mercado (Japón, Hong Kong), pasando por recomendaciones (Singapur) o iniciativas impulsadas por la propia industria (Nueva Zelanda, Colombia).⁹

A todo ello, sin embargo, en el caso peruano según el Instituto de Estudios Peruanos, IEP, en una encuesta realizada sobre inclusión financiera en el 2020 –persistente brecha de género- recién se está hablando que un 58% de las personas indica tener al menos una cuenta en una entidad financiera: 63% de los hombres y 54% de las mujeres, lo que representa 8,4 puntos porcentuales de brecha.

⁷ <https://idbinvest.org/es/blog/instituciones-financieras/banca-abierta-en-america-latina-y-el-caribe-aqui-y-ahora>

⁸ (Idem, 8)

⁹ <https://www.bancanews.com/el-panorama-normativo-de-open-banking-en-el-mundo/>

	Sí	No
Total	58,1%	41,9%
Hombres	62,5%	37,5%
Mujeres	53,9%	46,1%
De 18 a 24 años	59,2%	40,8%
De 25 a 39 años	61,1%	38,9%
De 40 a más años	55,6%	44,4%
Lima Metropolitana	68,2%	31,8%
Resto del país	52,7%	47,3%
Trabajador dependiente	87,0%	13,0%
Trabajador independiente	52,9%	47,1%
No trabaja	43,0%	57,0%
Educación básica	46,0%	54,0%
Educación superior	77,9%	22,1%

El mismo estudio señala que a pesar de que muchos peruanos aún no tienen una cuenta, cuatro de cada cinco encuestados señala haber hecho una operación en algún canal de una entidad financiera. Quienes tienen una cuenta hicieron más operaciones, pero quienes no la tienen también acudieron al sistema financiero para hacer pagos, enviar o recibir transferencias o giros, etc.

Respecto del conocimiento de canales de atención, en la Encuesta Nacional de Demanda de Servicios Financieros y Nivel de Cultura Financiera en el Perú, realizada por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP del Perú (SBS), indica que hay un bajo conocimiento de Canales de atención, tales como la banca por internet y banca por celular, especialmente en el ámbito rural y entre los grupos más pobres. Así, mientras que a nivel nacional el 31% de la población afirmó conocer los servicios por internet y 26% los servicios por celular (38% y 33% en el área urbana, respectivamente), en el ámbito rural apenas 5% de la población señaló conocer ambos canales. Estas diferencias se hacen aún más evidentes por estrato socioeconómico: mientras 63% de la población en el grupo menos pobre afirmó conocer los servicios financieros por internet y 54% los servicios financieros por celular, en el grupo más pobre sólo 4% señaló conocerlos. Este bajo conocimiento es importante incluso en los demás grupos menos pobres, a pesar de la elevada penetración de la telefonía móvil y la expansión del servicio de internet a nivel nacional¹⁰, lo cual evidenciaría el poco desarrollo de la oferta de servicios financieros en este ámbito.

¹⁰ Según cifras publicadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el 2015.

Precisamente, es conveniente puntualizar algunas acciones del *open banking* o banca abierta en Perú, el cual ya se viene observando casos de *Open Banking*, como son: RAPPI BANK, el cual es una alianza de la aplicación Delivery Rappi con el Banco Interbank; por otro lado, se tiene a KAMBISTA, el cual es una aplicación de cambio de dólares *online*.

Si bien estas aplicaciones son dos casos aislados, aún falta mucho para llegar al *Open Banking*. Por lo que, su impulso para la masificación es una tarea pendiente que desde el Parlamento Nacional se debe impulsar, para el beneficio de la ciudadanía en general.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Luego de una revisión y análisis de la normatividad vigente, podemos evidenciar que, con la aprobación de la presente propuesta no se genera un impacto normativo negativo, no modifica, no deroga y no contraviene ninguna disposición legal y constitucional; por el contrario, fortalece lo que indica la Constitución Política del Perú, cuando señala que es deber del Estado promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.¹¹

De igual modo, la presente iniciativa legislativa se encuentra en consonancia con la Ley N.º 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguro, el cual en su artículo 2º señala que el objeto principal es propender al funcionamiento de un sistema financiero y un sistema de seguros competitivos, sólidos y confiables, que contribuyan al desarrollo nacional; con la finalidad de implementar una política pública que fomente la masificación del *open banking* o banca abierta.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El presente proyecto de ley, no genera gasto para el tesoro público, puesto que tratándose de una norma que promueve y fomenta la masificación del *open banking* o banca abierta, no genera gasto al erario nacional, en la medida que este es un sistema de servicios operado por el sector privado el cual se desarrollada con dinero circulante de sus propios usuarios;

¹¹ Artículo 44º de la Constitución Política del Perú.

siendo estos quienes asumen los costos administrativos, de operación y mantenimiento.

En relación a los beneficios que se obtendrá con la aprobación de la iniciativa legislativa propuesta, se tiene que este, fundamentalmente, en la lucha contra el Covid-19 por cuanto permitirá realizar operaciones y transacciones financieras sin poner en riesgo la salud de la población; además de brindar facilidades y comodidad para realizar el intercambio de información entre las distintas empresas del sistema financiero, lo que a su vez reducirá la necesidad de acudir a agencias bancarias y formar tediosas colas.

Es de precisar que la presente iniciativa legislativa no acarreará gastos adicionales en el *presupuesto del sector público* en razón a su naturaleza declarativa, no generará ningún costo al erario nacional, por lo contrario, contribuirá a la política de inclusión financiera.

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

La presente iniciativa se encuentra relacionada con la QUINTA política de Estado denominada "*Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes*", que establece que "...el Estado: (a) impulsará la creación de un sistema nacional de planeamiento estratégico sectorial e institucional, con una clara fijación de objetivos generales y objetivos específicos que establezcan metas a corto, mediano y largo plazo, así como los indicadores de medición correspondientes; (b) promoverá que la gestión gubernamental alcance los objetivos establecidos en los planes estratégicos, respaldada por un sistema de control del cumplimiento de los objetivos y las metas presupuestarias; (c) garantizará el informe periódico de la gestión del Poder Ejecutivo, sobre el avance del cumplimiento de los objetivos trazados; y (d) promoverá que los funcionarios públicos orienten su gestión hacia el logro de las metas establecidas y que sean permanentemente capacitados en el desarrollo de las habilidades y los atributos necesarios para alcanzarlos."

Asimismo, el proyecto de ley se encuentra directamente vinculada con la OCTAVA política de Estado denominada "*Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú*", el cual señala que "...el Estado: (a) apoyará el

fortalecimiento administrativo y financiero de los gobiernos regionales y locales (b) institucionalizará la participación ciudadana en las decisiones políticas, económicas y administrativas; (c) promoverá la eficiencia y transparencia en la regulación y provisión de servicios públicos, así como en el desarrollo de infraestructura en todos los ámbitos territoriales; (d) establecerá una clara delimitación de funciones, competencias y mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno; (e) desarrollará plataformas regionales de competitividad orientadas al crecimiento de las economías locales y regionales; (f) desarrollará una estructura de captación de recursos fiscales, presupuestales y del gasto público que incluyan mecanismos de compensación para asegurar la equitativa distribución territorial y social, en un marco de estabilidad macroeconómica y de equilibrio fiscal y monetario; (g) incorporará los mecanismos necesarios para mejorar la capacidad de gestión, la competencia y la eficiencia de los entes públicos y privados, así como la competitividad de las empresas y las cadenas productivas en los niveles nacional, regional y local; (h) favorecerá la conformación de espacios macro regionales desde una perspectiva de integración geoeconómica; (i) favorecerá el asociacionismo intermunicipal e interregional para el tratamiento de temas específicos; (j) fomentará el acceso al capital en los niveles regional y local, particularmente para la micro, pequeña y mediana empresa; y (k) fomentará mecanismos de compensación presupuestal para casos de desastre natural y de otra índole, de acuerdo al grado de pobreza de cada región."

Aunado a ello, el proyecto de ley se encuentra directamente vinculada con la DÉCIMA política de Estado denominada "*Reducción de la pobreza*" el cual establece que "...el Estado: (a) Promoverá la producción, el desarrollo empresarial local y el empleo; (b) fortalecerá las capacidades locales de gestión que promuevan el acceso a la información, la capacitación, la transferencia tecnológica y un mayor acceso al crédito; (c) promoverá la ejecución de proyectos de infraestructura logística y productiva, como parte de planes integrales de desarrollo local y regional con intervención de la actividad privada; (d) asignará recursos crecientes de inversión social en educación y salud para maximizar la eficiencia de los programas, orientándolos hacia las personas de mayor pobreza; (e) fomentará el pleno ejercicio de la ciudadanía y la participación de los ciudadanos en situación de pobreza en la identificación de necesidades, el diseño de soluciones y la gestión de los programas; (f) establecerá un sistema local de identificación, atención y promoción del empleo a personas sin sustento; (g) fomentará el desarrollo institucional, la eficacia,

la equidad y la transparencia del Estado en el uso de los recursos en general y, especialmente, en aquellos orientados a programas de reducción de la pobreza, propiciando el concurso y la vigilancia de la sociedad civil; (h) garantizará el ejercicio de los derechos de las personas y el acceso a la administración de justicia de la población que vive en situación de pobreza; (i) fomentará una cultura de prevención y control de riesgos y vulnerabilidades ante los desastres, asignando recursos para la prevención, asistencia y reconstrucción."

Sobre todo, el proyecto de ley se encuentra directamente vinculada con la DÉCIMA PRIMERA política de Estado denominada "*Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación*" el cual establece que "...el Estado: (a) combatirá toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades; (b) fortalecerá la participación de las mujeres como sujetos sociales y políticos que dialogan y conciertan con el Estado y la sociedad civil; (c) fortalecerá una institución al más alto nivel del Estado en su rol rector de políticas y programas para la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, es decir, equidad de género; (d) dará acceso equitativo a las mujeres a recursos productivos y empleo; (e) desarrollará sistemas que permitan proteger a niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, mujeres responsables de hogar, personas desprovistas de sustento, personas con discapacidad y otras personas discriminadas o excluidas; y (f) promoverá y protegerá los derechos de los integrantes de las comunidades étnicas discriminadas, impulsando programas de desarrollo social que los favorezcan integralmente."

Finalmente, el proyecto de ley se encuentra directamente vinculada con la DÉCIMA OCTAVA política de Estado denominada "*Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica*" el cual establece que "...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; (i) fomentará la investigación, creación, adaptación y transferencia tecnológica y científica; (j) facilitará la capacitación de los cuadros gerenciales y de la fuerza laboral; y (k) construirá una cultura de competitividad y de compromiso empresarial con los objetivos nacionales."