CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE Y DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS
26 AGO 2021
RECIBIDO
Firma..... Hora 10:15

Sumilla: Banco de la Nación

El Congresista de la República **JOSÉ LUNA GÁLVEZ**, integrante del **Grupo Parlamentario Podemos Perú**, en ejercicio de las facultades que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con lo establecido en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso, presenta la siguiente iniciativa legislativa;

El Congreso de la República;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE FACULTA AL BANCO DE LA NACIÓN A REALIZAR OPERACIONES DE BANCA MÚLTIPLE PARA PROMOVER LA COMPETENCIA EN BENEFICIO DE LOS CONSUMIDORES Y LAS MYPES

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto facultar al Banco de la Nación para realizar operaciones y servicios de banca múltiple exclusivamente para personas naturales y microempresas, promoviendo así la competencia bancaria y la inclusión financiera.

Artículo 2. Modificación al artículo 2 de la Ley 16000 que crea el Banco de la Nación

Modifíquese el artículo 2 de la Ley 16000-Ley que crea el Banco de la Nación, cuyo nuevo texto es el siguiente:

> *"Artículo 2.- El Banco de la Nación tiene como finalidad principal proporcionar a todos los órganos del Sector Público Nacional los servicios bancarios que dichas entidades requieren para el cumplimiento de sus funciones.*
>
> ***El Banco de la Nación, además, presta servicios de banca múltiple a las personas naturales y microempresas conforme la Ley 26702-Ley General del Sistema Financiero.***

Artículo 3. Incorporación del literal l) al numeral 2 del artículo 6 de la Ley 16000 que crea el Banco de la Nación.

Incorpórese el literal l) al numeral 2 del artículo 6 con el siguiente texto legal:

"Artículo 6.- Son facultades operativas del Banco de la Nación:

(…)

2. Como empresa bancaria:

(…)

l) Prestar servicios de banca múltiple a las personas naturales y microempresas.

(…)".

Artículo 4. Modificaciones al Estatuto del Banco de la Nación.

El Poder Ejecutivo adecúa el Estatuto del Banco de la Nación a las modificaciones que la presente Ley, en el plazo de 60 días desde la publicación de la presente Ley

Lima, agosto de 2021

JOSÉ LUNA GALVEZ
Congresista de la República

Enrique Wong Pujada

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Grupo Parlamentario Podemos Perú

Digna Calle Lobatón

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Antecedentes Legislativos

- El Proyecto de ley 5787/2020-CR de la anterior legislatura, el mismo que fuera dictaminado, aprobado en el Pleno y Observada la Autógrafa de Ley por el Poder Ejecutivo mediante Oficio 487-2021-PR.

  Considerando que la problemática no ha sido solucionada hasta el momento y existiendo una necesidad urgente de generar servicios bancarios y financieros para las personas naturales de los lugares más apartados del país y microempresas, encargarle al Banco de la Nación dicha tarea resulta necesaria. Razones por las cuales es importante retomar la intención del Proyecto de ley en mención cuyos fundamentos en parte se toman en el presente proyecto de ley.

Fundamentos

El artículo 60 de la Constitución señala que "sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional".

El rol subsidiario del Estado, de acuerdo al modelo económico que consagra la Constitución se refiere a que el Estado debe realizar actividad empresarial, sólo en aquellos casos y segmentos de mercado donde la actividad privada, sea insuficiente, ineficiente, no satisfaga la demanda generada o las necesidades de los agentes económicos, de los consumidores o usuarios. Es decir, el Estado puede realizar en estos casos, supletoriamente, actividad empresarial, en un determinado mercado.

Así ha interpretado el artículo 60 de la Constitución el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 07339-2006-PA/TC, en cuyo Fundamento 7 expresa que " (...) dado el carácter social del modelo económico consagrado por la Carta de 1993, el Estado no puede permanecer indiferente a las actividades económicas, sino que, (...) también cuenta con una función supervisora y correctiva o reguladora (...)". Y precisamente en el Fundamento 8 dice que la subsidiariedad "debe ser entendida como una función supervisora y correctiva o reguladora del mercado; y, de otro, reconoce que hay ámbitos que no pueden regularse única y exclusivamente a

partir del mercado, lo cual justifica su función de regulación y protección". Agregando en el Fundamento 11 que "(..) la Carta de 1993 ha consagrado la subsidiariedad de la intervención de los poderes públicos en la economía planteando el reconocimiento de la existencia de una función supletoria del Estado ante las imperfecciones u omisiones de los agentes económicos, en aras del bien común (...)".

El Decreto Legislativo 1031- Ley que promueve la eficiencia de la actividad empresarial del Estado, es la ley de desarrollo del artículo 60 de la Carta de1993. En su artículo 3 dispone que "la actividad empresarial del Estado se desarrolla en forma subsidiaria (...) en cualquier sector económico (...)".

Ahora bien, el artículo 60 de la Carta Magna, exige el cumplimiento de varios requisitos para que el Estado pueda realizar subsidiariamente actividad empresarial: Se tiene que fundamentar razones de "alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional", y la autorización tiene que ser por ley expresa.

El presente Proyecto de Ley propone que el Banco de la Nación preste servicios de banca múltiple al sector privado bajo el ámbito de la Ley 26702-Ley General del Sistema Financiero, en adición a las actuales funciones que tiene como banco que atiende las necesidades del sector público.

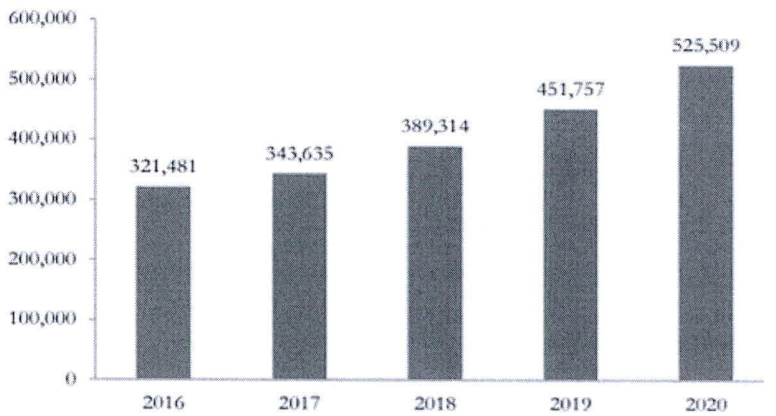
El Banco de la Nación (BN) es una empresa pública cuyo capital es de propiedad estatal en un 100%. Presta servicios financieros a las instituciones del Estado, a los servidores públicos en actividad y a los pensionistas del Sistema Nacional de Pensiones. Está completamente preparado para realizar operaciones de banca múltiple para el sector privado, puesto que hace muchos años ya viene realizando esta clase de operaciones : A los trabajadores y pensionistas del sector público; en las zonas donde no hay presencia de los bancos comerciales, donde el BN da servicios como corresponsal de estos (en operaciones de depósitos, desembolsos, pago de haberes, etc); en las localidades donde los bancos comerciales se lo soliciten; en las zonas donde el BN es la única oferta bancaria (UOB); en las zonas de frontera; en las zonas remotas e inhóspitas (VRAEM, selva, puna, etc).

Al finalizar el año 2020, el Banco de la Nación realizó 4.9 millones de operaciones de corresponsalía de los bancos comerciales. Realizó también 3.8 millones de operaciones de giros nacionales (envío de dinero), préstamos personales en las diversas variedades tales como préstamos de consumo (por

S/ 4,336 Millones), créditos hipotecarios (por S/ 322 Millones), tarjetas de crédito para los trabajadores activos y pensionistas del sector público y para las fuerzas armadas y policiales (S/ 524 Millones) a través de la gestión de 287,278 tarjetas de crédito.

Gráfico N°01

Banco de la Nación: Volumen de operaciones (miles)



Fuente: Banco de la Nación, Memoria 2020

Asimismo, realizó los servicios de pagaduría, abonando remuneraciones y pensiones en las cuentas de ahorro al personal activo y pensionista de las entidades del sector público, respectivamente. Se realizaron más de 13.9 millones de abonos a trabajadores activos, y 10.8 millones de abonos a pensionistas. Es lo que en los bancos comerciales se llama "las cuentas sueldo" o las "cuentas de haberes". De igual modo, atendió el pago de servicios públicos. Adicionalmente, realizó el servicio de recaudación de impuestos administrados por la SUNAT, con 12.1 millones de operaciones, etc.

Ahora bien, es necesario demostrar, en el marco de las exigencias del artículo 60 de la Constitución, "el alto interés público o manifiesta conveniencia nacional" para que el Banco de la Nación realice operaciones de banca múltiple para el sector privado, especialmente, banca minorista, banca de consumo y financiamiento para la reactivación de las Mypes.

En primer lugar, éste reside en el hecho, de que, en la práctica, gran parte de estas operaciones ya las viene realizando hace muchos años de manera cada vez más creciente a los usuarios del sector privado de los amplios lugares del territorio nacional donde no ofrece servicios la banca comercial, o no quiere ofrecerlos porque "no son también, rentables" (y ahí el Banco de la Nación actúa como su corresponsal), que son las zonas alejadas de nuestro territorio nacional, como las zonas rurales, las zonas de frontera, los distritos del VRAEM, entre otras.

Entonces, el "alto interés público o manifiesta conveniencia nacional" de que el BN ofrezca estos servicios a todos los usuarios, y no solamente a los usuarios del sector público, reside en el hecho de que los ofrece de modo más eficiente, satisfactorio y económico, que los bancos comerciales, lo que se evidencia en las tasas de interés notoriamente menores que cobra, sin que esto implique subsidios, sino más bien, que está basado en costos más eficientes.

Por ejemplo, en cuanto a la banca de consumo, los bancos comerciales prestan dinero a los usuarios finales con tasas usureras de hasta 125% en tarjetas de crédito, y 152% en préstamos personales; mientras que el Banco de la Nación cobra por sus tarjetas de créditos tasas de hasta 32%; y por préstamos personales, tasas de hasta 15.5%3. Esto demuestra que el Banco de la Nación ofrece tasas que están dentro de los rangos de las tasas de interés internacionales; en cambio la banca comercial es, manifiestamente usurera, en detrimento de la economía de las familias y de las personas.

Podemos afirmar, entonces, que los consumidores están atendidos de manera muy deficiente y onerosa por la banca múltiple, lo que justifica la intervención subsidiaria del Estado en el mercado financiero, no sólo para satisfacer - eficientemente- una demanda de crédito que es atendida por los bancos de modo absolutamente insatisfactorio por sus tasas leoninas y confiscatorias, sino para coadyuvar a que se genere competencia en el mercado financiero, donde actualmente no existe, pues lo que hay es un oligopolio de cuatro bancos que controlan más del 85% del mercado. Los principales beneficiarios serán los consumidores y microempresas.

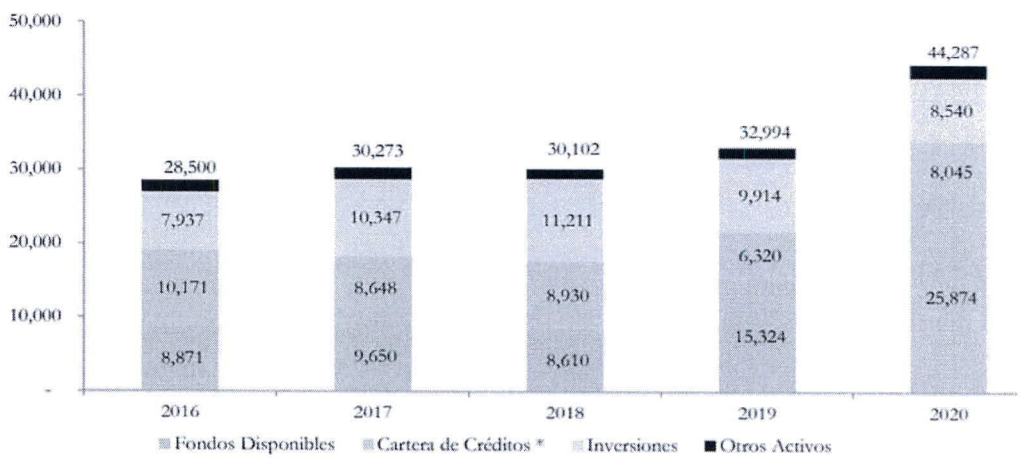
Otro segmento de mercado que se beneficiará con la incursión del Banco de la Nación en la banca múltiple irrestricta, es el mercado de las MYPES, porque actualmente los bancos comerciales cobran a las MYPES por préstamos para capital de trabajo o activos fijos, tasas de interés de hasta 93%; mientras que el Banco de la Nación cobra en estos casos, inclusive, tasas menores a las tasas máximas que el BCRP fija a los prestamistas fuera de los bancos, que son del orden de 45.7%. Nótese cómo también en este nicho de mercado, las tasas de los bancos son excesivamente onerosas, lo que atenta contra la sostenibilidad de las micro y pequeñas empresas, que por lo general son entidades financieramente frágiles y vulnerables. En cambio, las tasas de interés del Banco de la Nación son, comparativamente, razonables.

Ahora bien, desde la perspectiva del artículo 60 de la Constitución, estaría totalmente justificado que el Banco de la Nación, subsidiariamente, preste servicios financieros en el nicho de las PYMES, puesto que los bancos comerciales otorgan un servicio deficiente e insatisfactorio, pues el 50% de su cartera de créditos, son para la denominada banca mayorista (sector corporativo y gran empresa), mientras que apenas el 18%, va para las PYMES, siendo entonces, un sector sub-atendido, y a tasas leoninas.

Por supuesto que el propio Banco de la Nación tiene una cartera de créditos pequeña para las MYPES, pues a diciembre de 2020, asciende a S/2,790 Millones, de una cartera total de S/8,045Millones. No obstante, durante el año 2020, con los problemas de pandemia, atendió con S/5,790 Millones a las MYPES a través del propio banco y de las Instituciones de Intermediación Financiera (IFIS).

Gráfico N°02

Banco de la Nación: Activos totales



Nota: Cartera de créditos deduce provisiones.

Fuente: Banco de la Nación, Memoria 2020

Sin embargo, esto ocurre porque -según la legislación vigente no es misión del BN atender a este segmento de mercado. En cambio, si quedara autorizado a hacer banca múltiple, ciertamente que multiplicaría este direccionamiento a las MYPES, pues el Banco de la Nación ya hace banca minorista. Esto sería muy beneficioso para las MYPES, pues sus tasas de interés son palmariamente más bajas que las que cobra la banca comercial.

El actual tamaño del Banco de la Nación es modesto en relación a la banca comercial: A fines de 2020, el BN apenas representa el 2.5% del total de colocaciones del sistema financiero. En cambio, los 17 bancos privados tienen el 97.5% de las colocaciones de crédito del sistema financiero.

Si se autoriza por ley, a competir al Banco de la Nación en el mercado de banca múltiple; labor que ya realiza, hace muchos años, a pequeña escala, su porcentaje de colocaciones y su cuota de mercado aumentarían rápida y sustancialmente, dado que ofrece mejores condiciones y tasas mucho más bajas que los bancos comerciales, lo que redundaría en beneficio de los consumidores y Mypes, y obligaría a bajar las tasas de usura de la banca comercial, por efecto de la pura competencia.

Los mejores indicadores del Banco de la Nación, en relación a la banca comercial, también se revelan en las ratios de morosidad, donde esta institución, el año 2020, presenta una ratio de 2.0%, que está por debajo del promedio de la banca comercial, que es de 3,8%.

Comparando las operaciones del Banco de la Nación, por ejemplo, con uno de los grandes bancos sistema, que es el BCP: Al finalizar el año 2020 las utilidades netas del Banco de la Nación han sido de S/ 658 Millones. Su patrimonio fue de S/ 2,374 Millones, y su nivel de activos se colocó en S/44,287 Millones. El Banco de Crédito tuvo al finalizar el año 2020 una utilidad neta de S/832 Millones; un patrimonio neto de S/21.210.287 Millones; y un nivel de activos de S/ 182.535.51 Millones. El resultado es que la rentabilidad del Banco de la Nación es mayor que la del BCP, pues el ROE del Banco de la Nación es de 26.1%, y el del BCP es de 4.4%. A su turno, el ROA del BN es de 1.76%, y del BCP es de 0.50%. Esto a pesar de que el BCP es cinco veces más grande que el Banco de la Nación en nivel de activos; y a pesar de que los accionistas del BCP tienen la libre disponibilidad del 100% de sus utilidades netas, mientras que el Banco de la Nación está obligado a transferir, por ley, el 50%de sus utilidades netas al Tesoro Público.

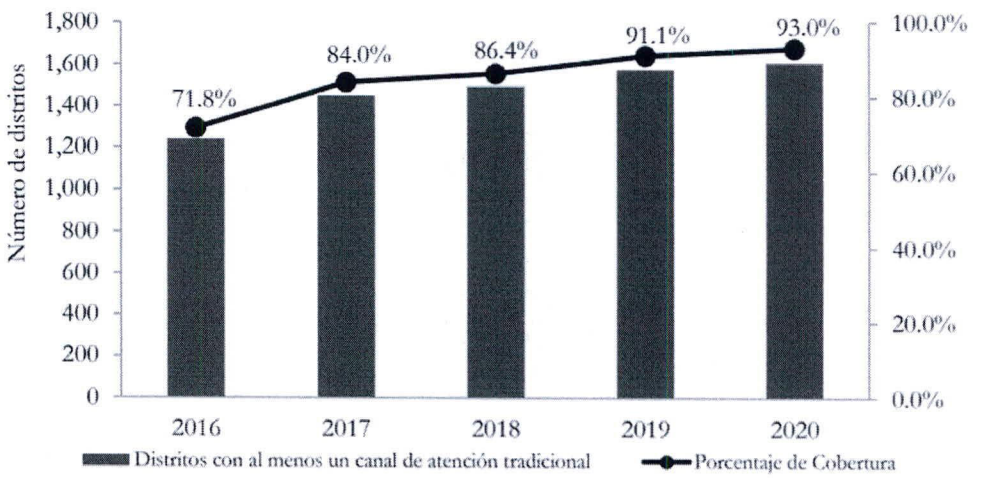
Dado que el propio Tribunal Constitucional ha señalado que el rol subsidiario del Estado está para corregir las fallas u omisiones del mercado, la actuación del Banco de la Nación en el sector financiero sería la de impulsar y promover un servicio financiero eficiente que hoy no existe, y que por cierto no satisface de modo eficiente las necesidades de los usuarios, ya que lo hace mediante tasas de interés altísimas y comisiones financieras muy onerosas, siendo por tanto un factor de empobrecimiento de la población, ya que las personas trabajan para pagar sus deudas, que en

muchos casos resultan impagables por los elevadísimos intereses, que se hacen aún mayores, cuando las refinancian, reestructuran o reprograman.

A finales de 2020, el Banco de la Nación tiene 573 agencias, de las que el 81.2% (465 oficinas) están en zonas de única oferta bancaria (UOB), o sea, zonas alejadas, por ejemplo, zonas de frontera, donde casi no hay, o simplemente no hay, oferta de la banca comercial.

Gráfico N°03

Banco de la Nación: Cobertura nacional



Fuente: Banco de la Nación, Memoria 2020

Algunas zonas de frontera donde el Banco de la Nación es el único agente que brinda servicios financieros son: Iberia (Tahuamanu-Madre de Dios), San Juan del Oro (Sandia-Puno), Purús (Ucayali), Iñapari (Tahuamanu-Madre de Dios), Putumayo (Maynas-Loreto), Ramón Castilla (Loreto), Teniente Manuel Clavero (Putumayo-Loreto), Namballe (San Ignacio-Cajamarca), etc.

El BN también tiene presencia en el VRAEM, en 61 de los de 69 distritos de esta zona (88,4%), conformada por cinco departamentos. A diciembre de 2020 el Banco está en 344 puntos físicos de atención en el VRAEM (agencias (19), cajeros Multired (15) y agentes Multired (310).

El BN opera, asimismo, con las denominados Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS), que son algo así como agencias móviles, para dar los servicios bancarios a las poblaciones de las zonas

más remotas del país o de pobreza o extrema pobreza, a las que se accede sólo por río, navegando por ríos como el Putumayo, el Napo, el Morona, etc de nuestra Amazonía, o lagos como el Lago Titicaca, en el altiplano, con la colaboración de la Armada Nacional. En el año 2018 se atendieron a 33,274 personas. El BN es el único banco que hace este esfuerzo, pues ningún banco comercial llega a estas zonas remotas para brindar servicios financieros a la población, mostrando con esto un compromiso con la política pública de inclusión financiera y bancarización de los sectores más vulnerables, que la banca comercial no muestra.

El Banco de la Nación ha organizado una vasta red agentes autorizados, a los que denomina "agentes Multired". A diciembre de 2020, tiene 11,400 de estos agentes, debiendo hacerse notar que el 79.5% está en provincias, lo que muestra un esfuerzo descentralizador. Lo mismo se puede decir de los 953 cajeros automáticos que tiene a nivel nacional, de los que 621 cajeros están en provincias; y 165 cajeros, en zonas UOB (Agencias Únicas de Oferta Bancaria), donde no tienen presencia los bancos comerciales.

Cuadro N°01

Banco de la Nación: Cobertura Nacional por canal de atención

AÑO	AGENCIAS		CAJEROS MULTIRED		AGENTES MULTIRED		N° Distritos atendidos por BANCO DE LA NACIÓN	Participación porcentual
	N° Distritos	Part. porcentual	N° Distritos	Part. porcentual	N° Distritos	Part. porcentual		
2016	477	28%	261	15%	1167	68%	1240	72%
2017	479	28%	266	15%	1403	81%	1450	84%
2018	482	28%	266	15%	1454	84%	1491	86%
2019	484	28%	270	16%	1549	90%	1573	91%
2020	483	28%	270	16%	1588	92%	1606	93%

Fuente: Banco de la Nación, Memoria 2020

Finalmente, el BN tiene una intervención muy importante en la ejecución efectiva de los programas sociales, tales como Pensión 65, Juntos, Contigo entre otros, respecto de los cuales la banca comercial es totalmente indiferente.

ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El Banco de la Nación realiza actividades de banca múltiple para los servidores públicos, lo que significa que de aprobarse la presente ley el banco sólo extenderá el actual servicio para las personas naturales del sector privado y Mypes, no significando mayor inversión económica para la entidad, por el contrario, los ingresos que va a captar por sus servicios serán de beneficio de todos los peruanos.

EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El Proyecto de Ley modifica la Ley 16000-Ley que crea el Banco de la Nación y promueve la modificación del Estatuto del Banco de la Nación aprobado por Decreto Supremo 07-94-EF, situación que dará un cambio importante en la legislación bancaria y financiera nacional.

VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

El Proyecto de Ley está vinculado con la Vigésimo Octava Política (Plena vigencia de la Constitución); y la Décimo Sétima Política (Afirmación de la Economía Social de Mercado); también con la Décima Política (Reducción de la Pobreza).