

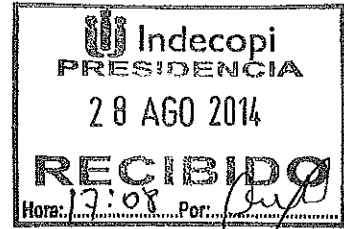


PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPÍ

INFORME N° 069-2014/CC1



A : **Hebert Tassano Velaochaga**  
Presidente del Consejo Directivo

DE : **Benjamin Vila Alarcón**  
Director (e)  
Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor

**Erickson Molina Pradel**  
Secretario Técnico  
Comisión de Protección al Consumidor N° 1

REF. : Oficio N° 1093-2013/2014-CODECO/CR

ASUNTO : Proyecto de Ley N° 3670/2013-CR, Ley que declara de interés público que las instituciones financieras oferten a los consumidores seguros de protección de pagos

FECHA : 28 de agosto de 2014

**I. OBJETO DEL INFORME**

1. Mediante el oficio de la referencia, la señora Congresista Julia Teves Quispe, Presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Congreso, solicitó a la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi, emitir opinión respecto al Proyecto de Ley N° 3670/2013-CR, Ley que declara de interés público que las instituciones financieras oferten a los consumidores seguros de protección de pagos (en adelante, Proyecto de Ley).
2. Posteriormente, la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi solicitó a la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección al Consumidor y a la Comisión de Protección al Consumidor N° 1 emitir un informe conjunto sobre el particular.

**II. ANTECEDENTES**

3. El Proyecto de Ley pretende establecer de interés público que las instituciones financieras oferten a los consumidores seguros de protección de pagos respecto de los productos financieros que contratan y que les brinden cobertura durante la vigencia de estos.  
A su vez, señala como finalidades, las siguientes:

- a. Evitar la vulnerabilidad del sistema financiero.
- b. Fomentar una cultura de protección ante los desequilibrios financieros personales que podrían derivar en un colapso del sistema financiero nacional en su integridad.

**III. ANÁLISIS**

**III.1. Marco constitucional y legal**

La Constitución Política del Perú establece en su artículo 62° que las personas pueden pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo del contrato, garantizando así la libertad de





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

contratación, la cual contiene una dualidad de derechos, consistente en la capacidad de decidir cómo, cuándo y con quién se contrata, así como a determinar el contenido del contrato<sup>1</sup>.

5. La Ley N° 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros (en adelante, Ley del Sistema Financiero) señala que para la evaluación de la cartera crediticia, las empresas del sistema financiero considerarán determinados factores, siendo el criterio básico, la capacidad de pago del deudor<sup>2</sup>. Por su parte, el Reglamento de Gestión de Riesgo de Crédito, aprobado por la Resolución SBS N° 3780-2011, establece los lineamientos necesarios para mantener el riesgo de crédito dentro de parámetros aceptables<sup>3</sup>.
6. Asimismo, la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (en adelante, la SBS) dictó el Reglamento para la Evaluación y Clasificación del Deudor y la Exigencia de Provisiones, aprobado por la Resolución SBS N° 11356-2008, y el Reglamento para la Administración del Riesgo de Sobre Endeudamiento de deudores Minoristas, aprobado por la Resolución SBS N° 6941-2008, mediante los cuales se establecen los principios generales de la evaluación y clasificación crediticia del deudor<sup>4</sup>; así como los mecanismos necesarios para una adecuada gestión y administración del riesgo de sobreendeudamiento<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional del 1 de diciembre de 2010, recaída en el expediente N° 01869-2010-PATC.

<sup>2</sup> LEY N° 26702, LEY GENERAL DEL SISTEMA FINANCIERO Y DEL SISTEMA DE SEGUROS Y ORGÁNICA DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCA Y SEGUROS

**Artículo 222.- EVALUACION DE LAS OPERACIONES QUE INTEGRAN LA CARTERA CREDITICIA.**

Con relación a las operaciones que integran la cartera crediticia, deberá tenerse presente que para su evaluación se tomará en cuenta los flujos de caja del deudor, sus ingresos y capacidad de servicio de la deuda, situación financiera, patrimonio neto, proyectos futuros y otros factores relevantes para determinar la capacidad del servicio y pago de deuda del deudor. El criterio básico es la capacidad de pago del deudor. Las garantías tienen carácter subsidiario.

<sup>3</sup> RESOLUCIÓN SBS N° 3780-2011, REGLAMENTO DE GESTIÓN DE RIESGO DE CRÉDITO

**Artículo 2.- Responsabilidad de las empresas y el Directorio**

Las empresas son responsables de efectuar una gestión de riesgo de crédito adecuada a su tamaño y a la complejidad de sus operaciones y servicios. Para ello, y en cumplimiento de lo dispuesto en la presente Norma y en otras relacionadas, es responsabilidad del Directorio:

- a) Aprobar y revisar periódicamente la estrategia, objetivos y lineamientos para la gestión del riesgo de crédito.
- b) Aprobar y revisar periódicamente las políticas y procedimientos para la gestión del riesgo de crédito.
- c) Establecer y revisar periódicamente la estructura organizacional necesaria para la gestión del riesgo de crédito.

Adicionalmente, las empresas que fomen parte de conglomerados deberán contar con políticas y procedimientos a nivel de conglomerado que eviten incurrir en conflictos de interés y no deberán aplicar condiciones más favorables que las del mercado en las operaciones realizadas con empresas del conglomerado.

<sup>4</sup> RESOLUCIÓN SBS N° 11356-2008, REGLAMENTO PARA LA EVALUACIÓN Y CLASIFICACIÓN DEL DEUDOR Y LA EXIGENCIA DE PROVISIONES

**5.1 CRITERIOS DE EVALUACIÓN**

El otorgamiento del crédito está determinado por la capacidad de pago del solicitante que, a su vez, está definida fundamentalmente por su flujo de caja y sus antecedentes crediticios. En el caso de créditos pignoratícios o créditos de consumo con garantía de depósitos en efectivo efectuados en la misma empresa o con garantía de oro en lingotes en custodia de la empresa prestamista, se deberá tomar en cuenta lo siguiente:

- a) Créditos pignoratícios con alhajas u objetos de oro: por el importe del crédito que exceda el 80% del valor de la garantía, deberá efectuarse una evaluación de la capacidad de pago del solicitante, de conformidad con los criterios aplicables a los deudores minoristas.
- b) Créditos pignoratícios con alhajas u objetos de plata: por el importe del crédito que exceda el 70% del valor de la garantía, deberá efectuarse una evaluación de la capacidad de pago del solicitante, de conformidad con los criterios aplicables a los deudores minoristas.
- c) Créditos de consumo con garantía de oro en lingotes en custodia de la empresa prestamista: por el importe del crédito que exceda el 80% del valor de la garantía, deberá efectuarse una evaluación de la capacidad de pago del solicitante, de conformidad con los criterios aplicables a los deudores minoristas.
- d) Créditos de consumo con garantía de depósitos en efectivo efectuados en la misma empresa: por el importe del crédito que exceda el 100% del valor de la garantía, deberá efectuarse una evaluación de la capacidad de pago del solicitante, de conformidad con los criterios aplicables a los deudores minoristas.

RESOLUCIÓN SBS N° 6941-2008, REGLAMENTO PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL RIESGO DE SOBREENDEUDAMIENTO DE DEUDORES MINORISTAS

**Artículo 4.- Gestión del riesgo de sobreendeudamiento**





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOP

### III.2. Aspectos jurídicos

7. El interés público que se propone conferir a través del Proyecto de Ley a los seguros de protección de pagos, tiene como principales fines, evitar la vulnerabilidad del sistema financiero nacional y fomentar una cultura de protección ante los desequilibrios financieros personales que podrían afectar dicho sistema.
8. En primer término, corresponde señalar que el interés público, como concepto jurídico indeterminado de contenido y extensión, hace referencia a aquello que beneficia a todos, en equivalencia al interés general de la comunidad; por tanto, debe considerársele como una idea que permite determinar en qué circunstancias el Estado debe prohibir, limitar, coactar, autorizar, permitir o anular determinadas conductas<sup>6</sup>.
9. En ese contexto, para dotar alguna circunstancia de interés público, se deberán justificar las razones que importan tal decisión de una manera concreta y específica, sin realizar una afirmación o invocación abstracta<sup>7</sup>.
10. La propuesta bajo análisis señala como principal motivación del interés público, la vulnerabilidad del sistema financiero ante los desequilibrios financieros personales de los sujetos de crédito, por lo que busca promover por parte de las entidades financieras, la oferta de seguros de protección de pagos que evite la situación de vulnerabilidad referida.
11. No obstante ello, el otorgamiento de créditos en el mercado financiero actual se encuentra sujeto a determinados parámetros regulatorios que han sido fijados por la autoridad sectorial competente, a fin de que las empresas supervisadas mantengan una adecuada gestión y administración del riesgo de sobreendeudamiento de sus clientes y el riesgo de crédito se encuentre dentro de parámetros aceptables.
12. A su vez, se han previsto diversos mecanismos de información acerca del comportamiento de pago y la capacidad de endeudamiento de los consumidores, imponiéndose a las entidades financieras mayores exigencias en la evaluación y clasificación de sus deudores, según lo cual deberán destinar un mayor nivel de provisiones a fin de superar la eventualidad de créditos impagos.
13. De lo expuesto, puede advertirse que los desequilibrios financieros que pudieran presentarse a los sujetos de crédito, ya se encuentran inmersos dentro del análisis que las entidades bancarias realizan al momento de conceder o denegar un crédito, siendo que tales situaciones se encuentran reguladas por

Las empresas deberán establecer un ambiente interno apropiado para la administración del riesgo de crédito de los deudores minoristas, partiendo de una estructura organizacional que garantice la oportuna identificación, medición, tratamiento, control y reporte del riesgo de sobreendeudamiento así como su adecuado monitoreo.

Asimismo, las empresas deberán establecer en sus políticas crediticias, así como de otorgamiento, de modificación y de revisión de líneas de crédito revolventes, criterios y medidas explícitos que incorporen el riesgo de sobreendeudamiento de los deudores minoristas, los mismos que deberán ser aprobados y revisados por lo menos anualmente por el Directorio.

En este sentido, las empresas deberán tomar en consideración, al momento de otorgar nuevos créditos minoristas, o de modificar el monto de créditos y/o de líneas existentes, como parte de sus criterios de aceptación de riesgo, el comportamiento de pago y el endeudamiento total del deudor en el sistema financiero, así como toda la información disponible actualizada que permita evaluar la capacidad de pago y de endeudamiento total.

Adicionalmente, en línea con un proceso adecuado de monitoreo de créditos, las empresas deberán dotarse de sistemas y procedimientos, que permitan realizar un adecuado seguimiento del nivel de endeudamiento total y de la capacidad de pago de sus deudores, capturar la información relevante y generar reportes oportunos y confiables.

De esta manera, las empresas deberán estar en capacidad de identificar aquellos deudores, que se encuentren en una situación de sobreendeudamiento y tomar acciones correctivas al respecto para lo cual deberán establecer su propia metodología de administración del riesgo de sobreendeudamiento, la misma que deberá ser aprobada formalmente por el Directorio e incorporada en la gestión crediticia.

<sup>6</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional del 5 de julio de 2004, recaída en el expediente N° 0090-2004-AA/TC.

<sup>7</sup> Cfr. IGARTUA SALAVERRIA Juan, "Principio de legalidad, conceptos indeterminados y discrecionalidad administrativa" En: Revista española de Derecho Administrativo, 1996. Civitas Ediciones. Madrid, Número 092. Cita del autor en mención a Eduardo García de Enterría.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

normas específicas dictadas por la autoridad sectorial competente, por lo que la propuesta en mención no sería necesaria.

### III.3. Aspectos económicos

14. Desde un punto de vista teórico, el riesgo crediticio, entendido como la posibilidad de pérdidas por la incapacidad del cumplimiento de las obligaciones asumidas por parte del consumidor se determina por diversos factores:

- a. Microeconómicos (como el perfil crediticio, el monitoreo y control por parte de la entidad financiera, las garantías contractuales existentes, entre otros) y;
- b. Macroeconómicos (como es el caso del comportamiento cíclico de la economía y restricciones de liquidez).

Respecto a los factores macroeconómicos, la evidencia internacional ha mostrado que cuando los ciclos económicos son muy favorables y el ritmo de las colocaciones se acelera, el riesgo crediticio que enfrentan las instituciones financieras tiende a aumentar. Esto último debido a que las instituciones financieras y los clientes se vuelven optimistas en periodos de expansión económica y, con ello, se tiende a subestimar el riesgo asociado al incumplimiento de pagos de los nuevos créditos<sup>8</sup>.

Asimismo, los periodos de restricción de liquidez pueden generar problemas de capacidad de pago. Así una disminución generalizada de salarios o pérdida de empleo impactaría en un deterioro de la capacidad de pagos de los agentes, incidiendo directamente en un mayor ratio de morosidad de la entidad financiera.

15. Cabe destacar que, en los últimos años, la expansión del crédito en el mercado peruano ha sido evidente; según cifras del Banco Central de Reserva del Perú, el monto del crédito otorgado por las entidades financieras al sector privado pasó de representar el 22,4% del PBI en el año 2003 al 36,4% al cierre del año 2013, en un contexto en el que la economía (medida a través de la evolución del PBI) creció 6,4% en promedio anual.

16. En dicho contexto, los indicadores de morosidad por entidad financiera han tenido valores distintos. Según la SBS<sup>9</sup>, al cierre del año 2013, las empresas bancarias reportaron una morosidad<sup>10</sup> de 2,14%, mientras que las empresas no bancarias como las empresas financieras reportaron tasas de 5,21%, las cajas municipales 5,82%, las cajas rurales 6,69% y las Edpymes 4,78%. Parte del incremento de la morosidad se debió a la mayor penetración de los servicios bancarios en segmentos de mercado antes no atendidos y que suelen ser más riesgosos.

Si bien los ratios de morosidad se han incrementado levemente en todas las entidades del sistema financiero, aún se mantienen entre los más bajos de la región latinoamericana. Al respecto, como bien se indicó en la sección anterior, este riesgo de créditos impagos ha sido prudentemente controlado por la regulación en materia financiera dictada por la autoridad sectorial, en los diversos episodios por las que atravesó la economía, de lo que se da cuenta en diversos estudios sobre la materia<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Tomado de Documento de Trabajo: "Indicadores alternativos de riesgo de crédito en el Perú: matrices de transición crediticia condicionadas al ciclo económico". Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS). 2013.  
<sup>9</sup> Memoria SBS 2013. En [http://www.sbs.gob.pe/repositorioicaps/0/0/ier/pub\\_memorias/20140529-MemoriaSBS2013-RevAC.pdf](http://www.sbs.gob.pe/repositorioicaps/0/0/ier/pub_memorias/20140529-MemoriaSBS2013-RevAC.pdf)

<sup>10</sup> Medida a través del ratio: (créditos vencidos y en cobranza judicial / créditos directos).

<sup>11</sup> Cfr. QUISPE, Zenon *et al.*, "La Crisis global 2007-2009 y la Política Monetaria del Banco Central de Reserva del Perú". En: Revista "Moneda" N° 139 págs. 23-33, Banco Central de Reserva, Lima, 2009.





PERU

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOP

18. Sobre esta base, el Proyecto de Ley apunta a controlar aún más la citada vulnerabilidad, a través del fomento en el mercado de la oferta de "Seguros de Protección de Pagos", cuya función sería asegurar el pago de las cuotas no vencidas del crédito tomado por el asegurado, ante una situación de desempleo involuntario o incapacidad total, durante un periodo determinado.
19. No obstante, como se indicó en los párrafos anteriores, se debe considerar que el mercado financiero actual ya cuenta con diversos mecanismos que han coadyuvado a evitar un incremento en la morosidad, así como el incumplimiento de pago de los créditos otorgados, manteniendo su buena reputación crediticia.
20. Así, por ejemplo, en el mercado actual, no solo se comercializan este tipo de seguros<sup>12</sup>, sino otros destinados a la misma finalidad, los cuales pueden cubrir determinadas situaciones particulares, como el desempleo súbito<sup>13</sup>. Dichos seguros se encuentran a libre disposición de los consumidores que opten por contratarlos y asumir la prima adicional para mitigar el riesgo al que, según las circunstancias particulares de cada consumidor, pueda encontrarse expuesto.
21. Sin perjuicio de lo anterior, considerando que además el Proyecto de Ley tiene como finalidad el fomentar una cultura de protección ante los desequilibrios financieros personales, cobra importancia también las acciones de prevención (ex ante) como el de fortalecer la cultura financiera de los consumidores (entendida como el conjunto de conocimientos, habilidades, actitudes y comportamientos que permite a la población gestionar sus finanzas personales) a fin de que mejoren sus decisiones financieras y que finalmente incidirá en los indicadores de desempeño del sistema.
22. En ese sentido, quienes suscriben consideran que el fundamento antes mencionado no justificaría la necesidad de declarar como interés público el ofrecimiento de seguros de protección a los usuarios, siendo que en la actualidad ya existen medidas prudenciales ante la eventualidad en la falta de pagos por parte de los deudores crediticios.

#### IV. CONCLUSIONES

Sobre la base de las consideraciones expuestas, se concluye que el marco normativo vigente prevé medidas destinadas a controlar la vulnerabilidad del sistema financiero ante los desequilibrios financieros personales de los sujetos de crédito; en tal sentido, no resultaría imprescindible la aprobación del Proyecto de Ley N° 3670/2013-CR, "Ley que declara de interés público que las instituciones financieras oferten a los consumidores seguros de protección de pagos", para evitar la vulnerabilidad del sistema financiero.

**BENJAMÍN VILA ALARCÓN**

Director (e)

Dirección de la Autoridad Nacional de Protección al  
Consumidor

**ERICKSON MOLINA PRADEL**

Secretario Técnico

Comisión de Protección al Consumidor N° 1

<sup>12</sup> Al respecto, véase el seguro ofrecido por la empresa Mapfre Perú Compañía de Seguros y Reaseguros S.A.: <http://www.mapfre.com.pe/otros-seguros/proteccion-de-pago>

<sup>13</sup> También se ofrecen seguros de desempleo en nuestro país, conforme se puede apreciar del sitio web de la empresa BNP Paribas Cardif S.A. <http://www.bnpparibascardif.com.pe/es/pid2989/seguro-desempleo-involuntario.html>