

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 19/2006-PE, que recoge la Autógrafa de Ley observada por el Poder Ejecutivo que modifica diversas disposiciones de la Ley que regula las Centrales Privadas de Información de Riesgos y de Protección al Titular de la Información.

DICTAMEN EN MINORÍA DE LA COMISIÓN DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR Y ORGANISMOS REGULADORES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Señora Presidenta:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos el Proyecto de Ley N° 19/2006-PE, que recoge la Autógrafa de Ley observada por el Poder Ejecutivo, y que modifica diversas disposiciones de la Ley que regula las Centrales Privadas de Información de Riesgos y de Protección al Titular de la Información.

I. CONTENIDO DE LAS OBSERVACIONES

La Autógrafa de Ley plantea modificar la Ley N° 27489, en los términos siguientes:

a) Incorporar el Inciso e) al Artículo 9° de la Ley N° 27489, referido a los lineamientos generales de recolección y tratamiento de información, para establecer que la información que se consigne en los reportes será por deudas cuyos importes sean mayores al 3% (tres por ciento) de una unidad impositiva tributaria (UIT).

Al respecto se señala que *“eliminar de la base de datos de las Centrales Privadas de Información de Riesgos (CEPIRS) la información relativa a las deudas acumuladas por importes inferiores al 3% de la UIT (S/. 102), impedirá conocer los antecedentes crediticios de los titulares de pequeñas obligaciones, en especial los relacionados con obligaciones de los pequeños y microempresarios así como de los créditos de consumo, parte de los cuales son de pequeños montos, información que resulta importante para la determinación de la capacidad de pago y cultura crediticia de sus posibles deudores”*. Y, agrega que *“además, se perdería información sobre los buenos pagadores de servicios públicos, única información que estos pueden presentar para acceder a operaciones crediticias, lo que perjudica la bancarización”*.

b) Modificar el Inciso d) del Artículo 10º, referido a Información excluida, para reducir de 02 (dos) años a 01 (un) año el plazo de permanencia de información sobre obligaciones extinguidas o vencidas.

Se señala que “la reducción de dos a un año del período de permanencia en las Centrales Privadas de Información de Riesgos (CEPIRS) de la información sobre deudas extinguidas, podría resultar insuficiente para analizar si el evento que generó el problema de capacidad de pago ha desaparecido”. Y, agrega que “de este modo, disminuye el lapso de tiempo necesario para poder estimar las probabilidades de incumplimiento”.

c) Incorporar el Artículo 12º-A, sobre Actividad excluida, para establecer que las Centrales Privadas de Información de Riesgo (CEPIRS) no podrán dedicarse a realizar cobranzas a favor de terceros. La autógrafa no se pronuncia al respecto.

d) Modificar el Numeral 15.7 del Artículo 15º, referido al derecho de modificación y derecho de cancelación, para establecer un plazo máximo de 30 (treinta) días calendario para que las CEPIRS incorporen información sobre obligaciones pagadas, y en el caso de fuentes secundarias dicho plazo se compatibilizará a partir del día siguiente de recibida la información; y modificar el último párrafo del mencionado artículo para establecer que lo dispuesto en los Numerales 15.6, 15.7 y 15.8 no será de aplicación a los protestos, los que se rigen por la Ley de Títulos Valores.

Se señala que “el plazo máximo de 30 días para que las fuentes primarias que tengas convenios con las Centrales Privadas de Información de Riesgos (CEPIRS), les remitan información sobre pagos parciales o totales, puede ser insuficiente desde el punto de vista tecnológico, y podría generar mayores costos de programación que de no ser asumidos por las CEPIRS podrían ser trasladados a los usuarios del sistema financiero”. Agrega que “esto implicaría un incremento de los costos financieros y disminución de la competitividad”.

II. ANALISIS

2.1. PRIMERA OBSERVACIÓN

“Eliminar de la base de datos de las Centrales Privadas de Información de Riesgos (CEPIRS) la información relativa a las deudas acumuladas por importes inferiores al 3% de la UIT (S/. 102), impedirá conocer los antecedentes crediticios de los titulares de pequeñas obligaciones, en especial los relacionados con obligaciones de los pequeños y microempresarios así como de los créditos de consumo, parte de los cuales son de pequeños montos, información que resulta importante para la determinación de la capacidad de pago y cultura crediticia de sus posibles deudores”. Y, agrega que “además, se perdería información sobre los buenos pagadores de servicios públicos, única información que estos pueden presentar para acceder a operaciones crediticias, lo que perjudica la bancarización”.

Respecto a la primera observación del Poder Ejecutivo, el dictamen en mayoría de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos ha señalado lo siguiente:

“Al respecto, debemos mencionar que esta Comisión es de la idea de que el porcentaje consignado(3%) es idóneo, puesto que consignar deudas cuyos montos sean menores significa castigar situaciones de incumplimiento de ínfima cuantía, los que, si bien, no por eso dejan de estar obligados al pago de su deuda, no se cree conveniente que esto constituya una muestra negativa de conducta crediticia, puesto que no conlleva una morosidad que pueda poner en peligro el sistema ni las relaciones contractuales.

Es decir, no con esto queremos señalar que debe promoverse el incumplimiento y la morosidad, puesto que toda deuda debe pagarse, por mínima que sea su cuantía. Sin embargo, el porcentaje de 3% de la UIT parece razonable como un margen proporcional para consignar las deudas, sobre todo si se tiene en cuenta la situación económica apremiante de nuestro país.

Además de ello, debe considerarse que el caso de los servicios públicos constituye un supuesto aparte, dada la política de acceso universal de estos servicios y las necesidades vitales que cubren, por lo que no sería conveniente contemplar a los deudores de estas obligaciones, quienes tienen un procedimiento especial de cobro de deudas e intereses, así como los cortes del servicio”.

Nosotros consideramos que excluir del sistema de las centrales de riesgo información de deudas cuyos importes sean menores al 3% de 1 UIT (deudas no mayores a S/102) **constituye un perjuicio para el usuario del sistema financiero especialmente para el pequeño empresario** por las siguientes razones:

- a) Según data proporcionada por la Superintendencia de Banca y Seguros¹, y que el dictamen en mayoría aprobado no tiene en cuenta, el numero de deudores con créditos por debajo de S/. 102.00 llega casi a 670,000 mil clientes de todas las empresas supervisadas, pero concentrados en Bancos, Financieras y Cajas municipales. Estos están repartidos en créditos de consumo, y MEF, donde las proporciones son de 12.79% y de 0.28% del total de deudores, pero del número de deudores propios de cada tipo de crédito la proporciones se elevan a 19.11% y 1.37% :

Cantidad de deudores con créditos por debajo de S/.102.00 distribuidos en bancos, financieras y cajas municipales	670,000 clientes de las empresas supervisadas
---	---

Dato de la SBS a junio de 2006

Es en base a esta información que la SBS concluye lo siguiente:

“(...)Este cambio impediría a los agentes económicos que otorgan créditos conocer los antecedentes crediticios de los titulares de pequeñas obligaciones, en especial en el caso de la pequeña y micro empresa y los créditos de consumo, parte de los cuales son de pequeños montos. Los mismo ocurriría respecto a la información de las obligaciones con las ONGs, Cooperativas y otros acreedores como las empresas de Servicios Públicos (Luz, Agua Telefonía) y arbitrios municipales, donde los saldos de las obligaciones acumuladas pueden ser menores al límite propuesto. (...)”.

“Además es de indicar que para las personas con niveles de ingresos bajos, un saldo acumulado de deudas menor al límite propuesto (S/. 102.00) puede representar un proporción importante de sus ingresos totales y su capacidad de pago, información que resulta relevante para conocer su historial crediticio y el nivel de operaciones de crédito que su calidad crediticia les

¹ La Ley N° 26702, Ley General del Sistema Financiero de la SBS regula en sus artículos 158°, 159° y 160° lo referido a la Central de Riesgos de la SBS teniendo como objetivos: a) consolidar y clasificar la información de riesgos financieros, crediticios, pensiones privadas y de seguros de las entidades supervisadas del sistema financiero, b) proveer de dicha información a las entidades supervisadas para análisis del consolidado, y c) difundir al mercado a través de las Centrales Privadas de Información y mediante entrega a organismos públicos por Convenios.

permite. En este sentido, se considera que la información que quedaría excluida de la base de datos de las CEPIRS, resulta importante para la determinación de la capacidad pago y cultura crediticia de un segmento de la población, lo que afectaría a sus posibilidades de acceso al crédito”.

- b) Se afecta el proceso de bancarización, porque una buena cantidad de deudores con saldos acumulados por debajo del límite propuesto que son buenos pagadores, ya no tendrían antecedentes para mostrar a las empresas del sistema financiero, que suelen acceder a información sobre su comportamiento crediticio a través de las CEPIRS a fin de evaluar si los toman como clientes sobre la base de su comportamiento en el pago de servicios. No contar con el indicado nivel de detalle en la información que aparece en las CEPIRS podría determinar que las empresas dejen de realizar ciertas operaciones de crédito (restricción crediticia) o las realicen en condiciones inadecuadas, lo que podría llevar al encarecimiento del crédito o al aumento de la morosidad, respectivamente.

Respecto al costo del crédito no está demás recordar que existe abundante literatura especializada donde se demuestra la relación que tiene el desarrollo del sistema financiero (nivel de penetración) y las centrales de riesgo.

Al respecto podemos citar el documento de trabajo de la Gerencia de Estabilidad Financiera del Banco Central de Reserva²:

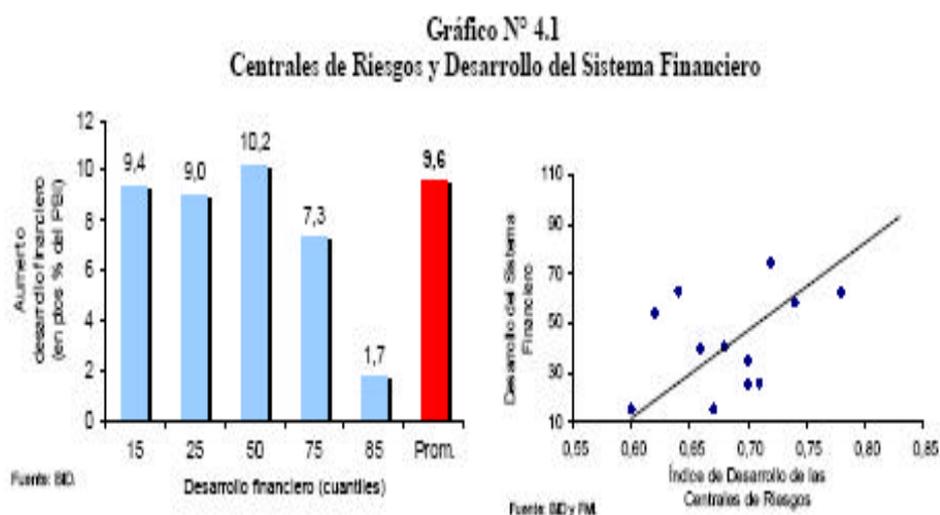
“Las centrales de riesgos permiten reducir los problemas de selección adversa y riesgo moral que enfrenta el prestamista, al ofrecerle fuentes confiables de información con las cuales puede estimar la capacidad y la voluntad de pago del deudor mediante la medición del nivel de apalancamiento global y la frecuencia de atrasos (indicador de reputación), respectivamente. De esa forma, las centrales de riesgos actúan en favor de la reducción del riesgo de crédito, promoviendo la disminución de las tasas de interés y el desarrollo del sistema bancario mediante la captación de nuevos prestatarios y el otorgamiento de mayores préstamos.

Al respecto, un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre una muestra de 123 países en el período 1999-2003, encontró que el uso de centrales de riesgos (controlado por otras variables macroeconómicas, como la tasa de inflación, la tasa de crecimiento, el PBI per cápita y el desarrollo legal) incrementó el desarrollo financiero de los países (medido como crédito doméstico

² Ver Documento de Trabajo N° 2006-004. Junio 2006. El costo de crédito en el Perú. Revisión de la Evolución reciente. Preparado por la Gerencia de Estabilidad Financiera del Banco Central de Reserva del Perú. Ver página 69,68.

sobre PBI) en 9,6 puntos porcentuales promedio anual respecto a aquel de los países que no utilizaron esas fuentes de información.

En la medida en que los países cuentan con un menor desarrollo financiero, la presencia de centrales de riesgos genera una contribución mayor al desarrollo del mercado de crédito (Gráfico N° 4.1, izquierda). Asimismo, se encuentra una relación positiva entre el grado de desarrollo de las centrales de riesgos³⁵ y el nivel de desarrollo del sistema financiero (crédito doméstico sobre PBI). Esta relación se muestra en el Gráfico N° 4.1 (derecha).



Asimismo, según estimaciones del BID para el 2002, los bancos de América Latina que utilizaron información de las centrales privadas de riesgos registraron un nivel de morosidad (cartera vencida sobre cartera total) de 8 puntos porcentuales, aproximadamente, por debajo del nivel registrado por los bancos que utilizaron esa información, pero con una menor frecuencia”.

En consecuencia, por estas razones excluir del sistema de las centrales de riesgo deudas menores a 3 UITs si afectan el sistema financiero y las relaciones contractuales.

2.2. SEGUNDA OBSERVACIÓN

Se sostiene que la reducción de dos a un año del periodo de permanencia en las Centrales Privadas de Información de Riesgos (CEPIRS) de la información sobre deudas extinguidas, podría

resultar insuficiente para analizar si el evento que generó el problema de capacidad de pago ha desaparecido. De este modo, disminuye el lapso de tiempo necesario para poder estimar las probabilidades de incumplimiento.

Respecto a la segunda observación del Poder Ejecutivo, el dictamen en mayoría de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos ha señalado lo siguiente:

No se considera que esto sea así, puesto que el plazo de 1 año constituye una muestra viable y suficiente para demostrar una situación de pago o de falta de solvencia, puesto que por lo general, el evento que motivó esta situación suele ser algo de naturaleza temporal.

De otro modo, colocar otro plazo para estimar las probabilidades de incumplimiento significaría atar a las personas a un evento infructuoso pasado que pudo haber sido de naturaleza esporádica y coyuntural y que privaría al usuario de la posibilidad de acceder al crédito y a establecer nuevas relaciones comerciales y contractuales que le permitan financiar nuevas iniciativas.

No obstante, debe dejarse en claro que no se busca con ninguna de estas medidas, amparar una situación de morosidad negligente y abusiva, sino por el contrario, se busca establecer parámetros claros y razonables para que los usuarios y titulares de la información puedan seguir realizando sus actividades económicas sin interferencias o situaciones discriminatorias.

Nosotros consideramos que los argumentos del dictamen en mayoría son insuficientes pues no entiende cabalmente el rol que la información de riesgos tiene para el sistema financiero.

La información de riesgos es aquella que permite estimar la *solvencia económica* de una persona natural o jurídica, *a través de evaluar la trayectoria de endeudamiento* en lo relativo a actividades comerciales y condichos fines.

Con tal objeto es que la información de riesgos debe figurar en los sistemas o reportes de las CEPIRS durante un tiempo prudencial luego de extinguida la obligación, hasta que dicha información ***deje de constituir una señal relevante para estimar el riesgo de no pago de las personas naturales o jurídicas***³.

³ Al respecto la SBS ha señalado: "La información sobre obligaciones morosas permite conocer la trayectoria de endeudamiento de una persona natural y jurídica en base a su

PLAZOS DE PERMANENCIA EN CEPIRS (AÑOS) A NIVEL INTERNACIONAL

Deuda	USA	Chile	España	Argentina	Perú	Paraguay
Impaga	7 a 10	7	6	5	5 *	4
Pagada	7	3	6	2	2	3 *Como máximo

Sería un análisis muy débil si observando las cifras internacionales pretendiéramos proponer el número de años de permanencia de la información en las centrales de riesgo, como si se tratara de imitar al país más conservador o al menos conservador, o concluyendo en un promedio matemático, que para “evitar distorsiones” sólo se consideraría en los cálculos a países de la zona.

Las cifras internacionales presentadas en el presente dictamen en minoría, deben observarse por lo que representan y expresan, no son las legislaciones las que se comparan, sino la doctrina que involucra criterios para la elaboración, modificación o derogación de la legislación, en este caso, debe considerarse los criterios que éstos países han considerado para establecer el plazo de permanencia de la información: la realidad socio económica, la política monetaria (como el encaje), la normatividad vigente, nivel de empleo y gasto, la cartera pesada, límites y colocaciones, provisiones requeridas, etc., entonces comparando la realidad de un determinado país podemos entender porque se establece tal o cual período.

En tal sentido, considerando nuestra realidad económica y de nuestro sistema financiero, es adecuado que el plazo de permanencia en las Centrales Privadas de Información de Riesgos (CEPIRS) de la información sobre deudas extinguidas siga siendo de dos años en consonancia con la duración y/o variaciones de un ciclo económico.

capacidad de pago y reputación moral así como tomar conocimiento de los momentos y las causas por las cuales enfrentó dificultades para su cumplimiento. El período de tiempo en que se mantenga dicha información debe reflejar el tiempo prudencial en el cual se pueda suponer que el evento que generó el problema de capacidad de pago del deudor ha desaparecido. La permanencia de dos años en la norma vigente podría considerarse adecuada al lapso de tiempo determinante para poder estimar las probabilidades de incumplimiento teniendo en cuenta las variaciones de los ciclos económicos”. Tomado de su opinión desfavorable al Proyecto de Ley en análisis. Oficio N° 14968-2006-SBS, p. 2.

2.3. TERCERA OBSERVACIÓN

Se manifiesta que el plazo máximo de 30 días para que las fuentes primarias que tengan convenios con las Centrales Privadas de Información de Riesgos (CEPIRS), les remitan información sobre pagos parciales o totales, puede ser insuficiente desde el punto de vista tecnológico y generaría mayores costos de programación que de no ser asumidos por las CEPIRS podrían ser trasladados a los usuarios del sistema financiero, implicando un incremento de los costos financieros y disminución de la competitividad.

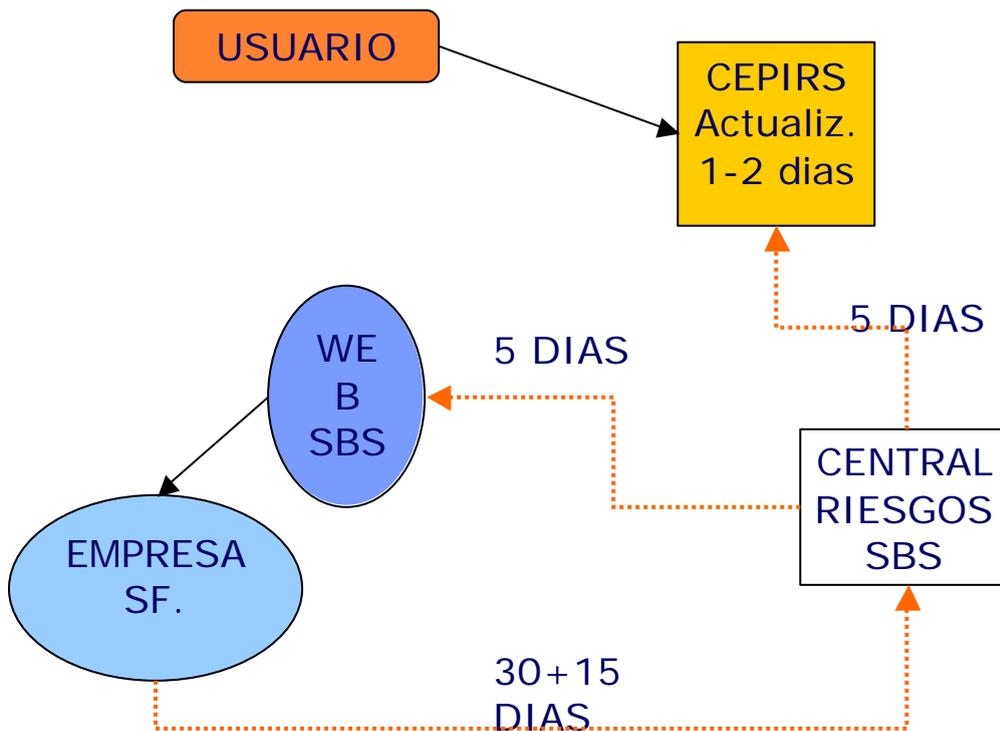
Respecto a la tercera observación del Poder Ejecutivo, el dictamen en mayoría de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos ha señalado lo siguiente:

Al respecto, puede decirse que consignar un plazo mayor puede ser contraproducente para los derechos de los usuarios y de las personas consignadas en dichas centrales, puesto que no existe razón alguna para que las personas que han cumplido su obligación de manera parcial o total sigan apareciendo por un periodo mayor como deudores o morosos, más aún cuando varios de los proyectos originales establecían periodos menores (5 días por ejemplo).

En ese sentido, desde un punto de vista teórico, la remisión de información debería de ser de manera inmediata, luego de haber realizado tales pagos. Sin embargo, conscientes de las situaciones comerciales y de los costos de transacción que rodean estas relaciones, nos parece prudente el plazo de 30 días establecido en la autógrafa, dejando la acotación de que dichos costos deben ser asumidos por la CEPIRS y en ningún caso poder trasladarse a las personas.

Nosotros consideramos al igual que el Dictamen de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, que establecer el plazo máximo para que las fuentes primarias remitan información sobre pagos parciales o totales a las CEPIRS sea de 30 días calendario, implicaría tener que **introducir un nuevo sistema de transferencia de información, lo cual generaría mayores costos que deberán ser asumidos por las CEPIRS o por los usuarios del sistema financiero sin reportar prácticamente ningún beneficio.**

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN⁴



2.4. CUARTA OBSERVACIÓN

En cuanto al artículo 24º, se señala que se entiende que no se está considerando a la Central de Riesgos de la SBS como un registro público por cuanto ello contravendría los objetivos que le asigna su Ley de creación, lo que sin embargo no queda claro del texto de la Autógrafa de Ley.

Respecto a la cuarta observación del Poder Ejecutivo, el dictamen en mayoría de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos ha señalado lo siguiente:

Esta observación no resulta adecuada en la medida en que si bien, la Central de Riesgos que maneja la SBS tiene características peculiares

⁴ Cuadro tomado de la presentación de la SBS hecha a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, Agosto 2006.

que se desarrollan según los parámetros establecidos por la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, no resulta idóneo realizar la exclusión de esta central como un registro público, toda vez que ello atentaría contra los derechos de los titulares de la información que se encuentren en dicha central.

A continuación se transcriben los diversos artículos 158º al 160º de la Ley Nº 26702, Ley General del Sistema Financiero. Y se concluye: en ese sentido, del análisis de los dispositivos, se puede apreciar que si bien, la Central de Riesgos de la SBS, tiene características propias, ello no mella su esencia de registro público, más aún cuando el público en general puede tener acceso a éste.

En base a estas perspectivas, se considera conveniente no incluir esta observación, dado que no existe razón alguna para que se mantenga el registro de morosidad en esta Central aún cuando el deudor haya cumplido su obligación, por lo que el levantamiento de los registros debe ser uniforme.

Nosotros ratificamos lo señalado por la SBS:

*“(…)la Central de Riesgos a cargo de la Superintendencia no constituye un registro público conforme a su ley de creación que la define como una base de datos con fines de supervisión del riesgo crediticio, y que tiene por función prestar principalmente servicio de deudas consolidadas al sistema financiero como apoyo al proceso de evaluación crediticia para colocar eficientemente los recursos que se captan del público, constituyendo la eventual información a terceros una actividad accesorio, sin carácter de registro público. **En este sentido, este aspecto de la norma puede generar confusión respecto a la naturaleza y fines de la mencionada Central de Riesgos**”.*

2.5. INCORPORACIÓN DEL ARTÍCULO 12-A COBRANZAS POR LAS CEPIRS A FAVOR DE TERCEROS

Si bien es cierto este artículo no ha sido observado por el Poder Ejecutivo, nosotros consideramos que resulta innecesario legislar al respecto, pues el artículo 2 de la Ley Nº 27489 “Ley que Regula la Centrales Privadas de Información de Riesgos y de Protección al Titular de la Información” señala claramente:

Artículo 2.- Definiciones

Para efectos de esta Ley, se entiende por:

- a) *Centrales privadas de información riesgos (CEPIRS).- Las empresas que en locales abiertos al público y en forma habitual recolecten y traten información de riesgos relacionada con personas naturales o jurídicas, con el propósito de difundir por cualquier medio mecánico o electrónico, de manera gratuita u onerosa, reportes de crédito acerca de éstas. No se consideran CEPIRS, para efectos de la presente Ley, a las entidades de la administración pública que tengan a su cargo registros o bancos de datos que almacenen información con el propósito de darle publicidad con carácter general, sin importar la forma como se haga pública dicha información.*

En consecuencia, las CEPIRS no tienen la atribución para realizar cobranzas a favor de terceros.

III. CONSIDERACIONES FINALES

3.1. No existe ningún sustento que justifique modificar la norma existente. **No se ha efectuado ninguna recolección de datos o experiencias que amerite tener que estar modificando una vez más la norma.** Esto acarrea el riesgo de estar vulnerando el propósito principal de la Ley No. 27489, cual es facilitar a la sociedad la existencia y el acceso a información que permita atribuir con mayor precisión el nivel de riesgo crediticio de cada persona. Esta información facilita una mejor asignación y acceso a los recursos crediticios existentes, ya que la mejor información contribuye a que el crédito se profundice y que el precio por éste guarde correspondencia con el riesgo individual de cada uno. Cualquier modificación que se encuentre alineada con este propósito principal será positiva. Pero las modificaciones que vayan a contracorriente de ese propósito serán negativas a la finalidad de la Ley, tal y como ocurre con el dictamen en mayoría aprobado por la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos.

3.2. Recortar la información disponible para la evaluación crediticia y su permanencia en el tiempo atenta contra la finalidad de la Ley 27489, por lo tanto no deben aprobarse mas recortes a ella. Cualquier revisión de la Ley en ese sentido solo se justifica cuando probadamente traerá un beneficio general y no solo en beneficio de una minoría a costa del bien de la mayoría.

IV. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos

recomienda, de conformidad con lo establecido en los artículo 70, literal c) y 79 del reglamento del Congreso de la República, la **NO APROBACIÓN** del Proyecto de Ley N° 19/2006-PE, que recoge la Autógrafa de Ley observada por el Poder Ejecutivo, y su **envío al archivo**.

Salvo mejor parecer.

Dese cuenta.

Sala de la Comisión.

Lima, 04 de octubre de 2006.