



DNP Departamento
Nacional
de Planeación



MINHACIENDA



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

Bogotá D.C., mayo 10 de 2017

Señor

LUIS ALBERTO MORENO

Presidente

Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, D.C.

ASUNTO: Carta de Política – Programa de Reformas al Sistema Financiero, Fase II

Apreciado Presidente Moreno

El Gobierno de Colombia es consciente del compromiso permanente que tiene para avanzar hacia horizontes más altos de desarrollo preservando la estabilidad macroeconómica, la confianza y manteniendo la inserción del país en la economía mundial, lo cual implica continuar con la adopción reformas institucionales con base en la contención de la inflación y del déficit fiscal, un tipo de cambio flexible y una efectiva supervisión y regulación financiera.

Hemos fortalecido los pilares de nuestra economía, entre otros, a través del fortalecimiento de las condiciones para la inversión, de la generación de empleo formal, la reducción de pobreza y la reducción de la desigualdad, así como a través de la puesta en marcha de un plan de ajuste macroeconómico ordenado que nos ha permitido enfrentar el choque que generó la caída internacional de los precios del petróleo.

Estamos convencidos que una herramienta fundamental para aportar al crecimiento económico del país es el fortalecimiento, profundización y promoción del sistema financiero. Por esta razón, en Colombia el crédito otorgado por el sector financiero como porcentaje del PIB se incrementó entre 2012 y 2016 de 37 % a 47 %.

Con base en lo anterior, el trabajo que hemos desarrollado con el BID en los últimos dos años, a través del 'Programa de Apoyo a la Reforma del Sistema Financiero', ha estado estructurado en los que para nosotros representan los ejes de nuestra política en esta materia, tales como: (i) la mejora de la inclusión financiera, para aliviar las restricciones de liquidez de hogares y empresas, mejorar sus niveles de consumo e inversión y contribuir a reducir la vulnerabilidad y desigualdad de la población; (ii) el financiamiento a desarrollo productivo, incluyendo mercado de capitales, a fin de movilizar una mayor cantidad de recursos y diversificar los mecanismos de financiamiento, para hacer frente a las necesidades de infraestructura y del sector productivo del país, sin afectar la estabilidad fiscal; y (iii) la mejora de la regulación y supervisión del sistema financiero, con el fin de

tener reglas claras, a la vanguardia de las buenas prácticas internacionales, que generen confianza para todos los agentes facilitando así sus objetivos de ahorro, inversión y financiación.

I. Mejoras en inclusión financiera

Uno de los pilares fundamentales en materia de promoción del sistema financiero colombiano ha sido el de la inclusión financiera, esto es, llevar servicios financieros formales y eficientes, de forma sostenible, cada vez a más colombianos. Este pilar descansa sobre objetivos más amplios de política como son la formalidad en la economía, la reducción de la pobreza y propender por el bienestar general de la población hoy excluida.

En el marco de las labores adelantadas por el Gobierno en este frente, los esfuerzos más recientes se han enfocado en asegurar una mayor coordinación entre entidades públicas y contar con espacios de propicios de diálogo y participación con el sector privado. En tal vía, se creó la Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera (CIIF), a través del Decreto 2338 de 2015, como un órgano de carácter interinstitucional para la coordinación de las diferentes entidades que tiene a su cargo aspectos relacionados con el desarrollo de la política de inclusión financiera.

Esta comisión intersectorial cuenta con la participación de entidades de diferentes sectores. Es así como además de los ministerios de Hacienda y Crédito Público, Comercio, Industria y Turismo, Agricultura y Desarrollo Sostenible y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, tienen asiento otras entidades como la Superintendencia Financiera de Colombia, la Superintendencia de Economía Solidaria, el Departamento Nacional de Planeación y Banca de la Oportunidades, entre otras. La CIIF sesiona desde febrero de 2016 y en 2017 aprobó de manera definitiva la 'Estrategia Nacional de Inclusión Financiera' – La Estrategia, la cual establece las prioridades de política para el país y garantiza que los esfuerzos individuales de cada una de las entidades se dirijan hacia estas prioridades comunes.

La Estrategia, adicionalmente, incluye un diagnóstico sobre los resultados obtenidos en materia de inclusión y las barreras que impiden mejorar sus niveles. Uno de los avances más importantes que identificó es la ampliación de la presencia financiera al 100 % del territorio nacional, fundamentalmente gracias al modelo de corresponsales. Otro importante avance es el indicador de acceso a servicios financieros que señala que el 77,4 % de los adultos en Colombia tienen acceso a por lo menos un producto financiero, logro que se ha conseguido, entre otras cosas, por la regulación sobre apertura flexible de productos y la decisión gubernamental de dispersar los subsidios estatales a través del sistema financiero.

La Estrategia asimismo reconoce que el mayor reto en materia de inclusión financiera se concentra en dinamizar el uso de los servicios financieros. En este sentido, se expidió el Decreto 1491 de 2015, que reglamentó la Ley 1735 de 2014 a través de la cual se dio origen a unas nuevas entidades financieras llamadas 'Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos' – SEDPES. Estos nuevos intermediarios tienen requerimientos regulatorios más livianos y un objeto social restringido, que permitirá llevar servicios transaccionales como pagos, giros y recaudos a más colombianos y a más bajo costo al contar con un alto componente tecnológico y la posibilidad de

utilizar redes propias y de terceros. Estas nuevas entidades no sólo permitirán que las personas cuenten con esos servicios, sino que les permitirá construir un historial de pagos que les facilite la transición hacia otros productos más sofisticados como el crédito y los seguros.

Igualmente, y con el fin de identificar posibles barreras que impiden un mayor uso de los servicios financieros, se publicó en diciembre de 2016 un estudio técnico que diagnostica las barreras para profundizar los pagos electrónicos en Colombia. Dentro de la solución propuesta se incluye la construcción de un esquema tributario simplificado, proporcional y gradual que facilite la formalización, especialmente del segmento de comercio al por menor y de peluquerías, que son segmentos económicos más proclives a la informalidad y con gran concentración de pagos en efectivo.

Por otro lado, a finales de 2016 se sancionó la Ley de Reforma Tributaria Estructural (Ley 1819 de 2016) la cual incorporó un capítulo denominado “Monotributo” (art. 165-172), mecanismo que representa una alternativa tributaria al impuesto de renta; es voluntaria y va dirigido a personas naturales dedicadas al comercio al por menor, que tengan un local inferior a 50 mts², y que tengan ingresos brutos anuales inferiores a 111 millones de pesos aproximadamente. El monotributo cuenta con beneficios directos para los contribuyentes entre los que se destacan que una parte del tributo pagado se destina a una cuenta individual de ahorro para la vejez, la posibilidad de contar con microseguros de vida e invalidez, la posibilidad de acceder a una caja de compensación y la posibilidad de recibir pagos digitales sin que se cobre una retención del 1.5 % por impuesto de renta. Este mecanismo busca facilitar las obligaciones tributarias de cierta parte de la población, así como mejorar las condiciones para que puedan aceptar pagos digitales, promoviendo así el uso de servicios financieros y la formalización.

Finalmente, consideramos importante resaltar que la CIIF creó una subcomisión consultiva conformada por entidades del sector privado, entre las cuales están diferentes agremiaciones como la asociación de bancos (Asobancaria), la de entidades microfinancieras (Asomicrofinanzas), la de seguros (Fasecolda) la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), la Cámara de Comercio Electrónico, entre otras, con las cuales no solo se discutió ampliamente sobre la estrategia antes de su aprobación final, sino que también se realizan reuniones periódicas para evaluar los avances y los retos pendientes. Así mismo, la CIIF también creó otras dos subcomisiones, una Fintech para debatir y hacer seguimiento a todos los desarrollos Fintech de manera que se establezca un diálogo entre esta industria y las entidades públicas que traiga beneficios para ambas, y una subcomisión rural para coordinar los esfuerzos de las entidades competentes sobre esta prioridad de La Estrategia.

Es importante para nosotros destacar ante usted que tanto la creación de la CIIF y su subcomisión consultiva, como la aprobación de La Estrategia, fueron reconocidas en 2016 por el Microscopio Global de The Economist como uno de los pasos positivos más importantes para articular la política del Gobierno nacional sobre el tema, lo cual posicionó a Colombia como el país número 1 en ambiente regulatorio favorable para la inclusión financiera.



DNP Departamento
Nacional
de Planeación



MINHACIENDA



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

De manera complementaria y siguiendo los estándares internacionales, el trabajo realizado en la Comisión Intersectorial para la Educación Económica y Financiera (CIEEF) creada a partir de la expedición del Decreto 457 de 2014, ha permitido avanzar en la adopción de objetivos y lineamientos de política para la educación económica y financiera, priorizando para el efecto unos grupos poblacionales. Actualmente se encuentra en proceso de elaboración de su estrategia, cuyo lanzamiento se tiene previsto para junio de 2017.

II. Mejoras del financiamiento para el desarrollo productivo y las alianzas público privadas

Por otra parte, como una reforma fundamental para mejorar el acceso al crédito de los colombianos, se han venido fortaleciendo los sistemas de garantías creados a partir de la expedición de la Ley 1676 de 2013 de garantías mobiliarias. Esta norma, hizo posible el uso de activos mobiliarios (maquinaria y equipo) para respaldar obligaciones financieras, mejorando el perfil de riesgo de los deudores, al mismo tiempo que incorporó un esquema más expedito de ejecución de garantías, con lo cual se espera que las pequeñas y medianas empresas mejoren sus perfiles de riesgo y por lo tanto logren acceso a crédito a menores costos.

Con el propósito de completar el esquema reglamentario para el desarrollo de esta política, el Gobierno nacional expidió los Decretos 400 de 2014 -en el cual se reglamentó el Registro Único de Garantías Mobiliarias (inscripción, operaciones, procedimientos, funciones, publicidad, entre otras)- y 1835 de 2015, relacionado con mecanismos alternativos de ejecución de las garantías, como el de su ejecución extrajudicial y el pago directo. Para completar este ejercicio, en el 2016 se expidió el Decreto 466, a través del cual se incluyó la posibilidad de que estas garantías fueran también admisibles para el cálculo de los límites individuales de crédito de los establecimientos de crédito.

Dado que otro de los mecanismos implementados para facilitar la financiación de las empresas, en particular de las medianas y pequeñas, es la negociación de facturas electrónicas en el país y el desarrollo de un sistema de registro que facilite dicha negociación, fueron expedidos los decretos No. 2242 de 2015 y No. 1349 de 2016, a través de los cuales se establecieron las condiciones de expedición e interoperabilidad de la factura electrónica y dispuso la obligación de expedición para algunas personas naturales o jurídicas, y se reglamentó el Registro Único de Facturas Electrónicas, propiciando un mercado más transparente y eficiente de estos títulos, respectivamente.

Finalmente, en septiembre de 2016 se publicó un estudio sobre 'Crowdfunding' en el cual se hizo una revisión del estado de esta industria en el mundo, las tendencias regulatorias y las perspectivas de este esquema dentro del marco regulatorio colombiano. Durante 2017 se espera expedir regulación que permita el desarrollo de este modelo el cual puede ofrecer alternativas de financiación para las pequeñas y medianas empresas.

III. Mejoras en regulación y supervisión financiera

El Gobierno nacional ha entendido la importancia de contar con regulación adecuada que permita la prestación eficiente de los servicios financieros que ofrecen las diferentes entidades que se encuentran bajo la vigilancia y supervisión de la Superintendencia Financiera de Colombia, así como fortalecer los mecanismos de transparencia en materia de reporte y revelación de información hacia los consumidores financieros, como condiciones necesarias para garantizar un mercado financiero más sólido.

Con ese objetivo en mente, durante agosto de 2016 se radicó un proyecto de Ley para mejorar la supervisión y vigilancia a los conglomerados financieros cuyo fin es fortalecer las herramientas de control del sector financiero. En ese sentido, con este proyecto pretendemos consolidar la supervisión de estas entidades bajo estándares internacionales, a partir de una mejor gestión de los riesgos que asumen. El proyecto de ley que está actualmente en discusión en el Congreso de la República establece que la Superintendencia Financiera de Colombia pueda ejercer vigilancia sobre la entidad controlante del grupo financiero, independientemente de si esta realiza o no actividades relacionadas con el sistema financiero; así mismo, busca que las 'holding' financieras tengan estructuras transparentes, políticas de gestión conjunta de riesgos, y suministren información suficiente para que las autoridades puedan ejercer una supervisión más adecuada.

En conclusión, con esta iniciativa legislativa buscamos poner al país a tono con las mejores prácticas internacionales para este tipo de temas, al adoptar recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, bajo el entendido que la supervisión efectiva de los conglomerados financieros es hoy reconocida como un elemento indispensable de la estabilidad financiera y económica.

Otros esfuerzos realizados en esta materia corresponden a:

- (i) la expedición del Decreto 1535 de 2016 que mejoró la eficiencia de los procesos de liquidación forzosa, en particular en la reclamación y en el pago del Seguro de Depósitos administrado por Fogafín, teniendo en cuenta que los depositantes que tengan acreencias amparadas por el seguro de depósitos no tienen que acudir a la liquidación ni iniciar algún procedimiento, pues basta con estar en la base de datos de la entidad en liquidación para que Fogafín se encargue de los trámites del pago, actuando siempre en aras de la protección de los derechos de los depositantes;
- (ii) la modificación de la estructura de los Administradores de Portafolios de Terceros – APT, a partir de la expedición del Decreto 1247 de 2016, con el fin de actualizar las obligaciones que tendrán las sociedades comisionistas de bolsa que ofrezcan este producto, generar nuevas herramientas para administrar los conflictos de interés e incrementar el tipo de activos que podrán ser administrados a través de este vehículo;
- (iii) la expedición del Decreto 1817 de 2015, el cual establece las condiciones especiales para la vinculación, permanencia y retiro de los titulares de las Superintendencias Financiera, de Sociedades y de Industria y Comercio, con el propósito de garantizar la

más alta calidad y continuidad en la prestación de las funciones de inspección, vigilancia y control llevadas a cabo por estas entidades.

Desde la perspectiva del fortalecimiento de la transparencia financiera, el Gobierno nacional ha venido promoviendo un esquema de regulación que permita a los consumidores financieros contar con información clara, transparente, precisa y comparable al momento de contratar sus servicios financieros. En particular, las iniciativas se han concentrado en mejorar los medios y los mecanismos de acceso de información, así como la adopción de los más altos estándares para el reporte de información financiera.

En el caso de la industria bancaria, se expidió el Decreto 1854 de 2015, en el cual se define el Valor Total Unificado – VTU, medida que tiene por objeto contar con un valor único total de todos los conceptos pagados o recibidos antes de suscribir el contrato, así como contar con una tasa porcentual comparable de dichos costos, lo anterior aplica para los créditos de consumo, vivienda, comercial, microcrédito, CDTs y cuentas corrientes y de ahorro, entre otros. De la misma manera, y con el fin de facilitar la comparación a los consumidores financieros de los costos transaccionales de los productos de ahorro, las entidades financieras deberán establecer un valor para un paquete de servicios básicos, que deberá ser divulgado y ofrecido al cliente que lo solicite. En el caso de la industria de pensiones, el Decreto 2071 de 2015 determinó que las administradoras de fondos de pensiones deberán suministrar a los consumidores financieros información cierta, suficiente, clara y oportuna, que permita, conocer adecuadamente sus derechos, obligaciones y los costos en las relaciones que establecen con las administradoras.

Respecto con las normas contables, de información financiera y de aseguramiento de la información, el Gobierno ha dirigido sus esfuerzos para garantizar la convergencia hacia estos nuevos estándares a partir de los principios establecidos por la Ley 1314 de 2009. En principio, se busca contar con un sistema único, homogéneo y comprensible para los informes contables, en particular para los estados financieros, con el fin de que garanticen información transparente, comparable, pertinente y útil para la toma de decisiones económicas, gracias a las normas incorporadas en los Decretos Únicos 2420 y 2496 de 2015 y recientemente, en los Decretos 2131 y 2132 de 2016, los cuales permiten contar con marcos técnicos normativos actualizados, en concordancia con los estándares internacionales de mayor uso a nivel mundial.

Respecto de las mejoras regulatorias que buscan mejorar la eficiencia del sistema financiero, destacamos la actualización del 'Régimen de Inversiones de Inversionistas Institucionales', a través del cual se organizaron los activos admisibles entre tradicionales y alternativos de manera que se haga una mejor asignación de los riesgos, así como la modernización del 'Régimen de Inversiones Internacionales' con la expedición del Decreto 119 de 2017, a partir del cual se prevé aumentar la competitividad del mercado colombiano en mercados externos e incrementar la internacionalización de la economía nacional y la inversión de colombianos en el exterior.

Uno de los cambios más significativos de esta última norma es la modificación del esquema de registro de las inversiones extranjeras, eliminando los plazos y modalidades que existían para la realización del registro de las inversiones y, en consecuencia, evitando las sanciones que



DNP Departamento
Nacional
de Planeación



MINHACIENDA



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

actualmente se relacionan con el incumplimiento de estos requisitos. Adicional a esto, respecto de las inversiones sobre empresas inscritas en el Registro Nacional de Valores y Emisores, se permitirá que el inversionista elija si registra su inversión como directa o de portafolio, según manifieste o no su ánimo de permanencia sobre a la misma y también se aclaran aspectos relacionados con definiciones como la de “residencia” o la existencia de apoderados de los inversionistas extranjeros en el país.

En el marco de la Alianza del Pacífico, también se han registrado avances en materia regulatoria, relacionados con la adopción de medidas para alcanzar la integración financiera los países participantes en esta iniciativa, para potencializar el mercado de capitales de la región como fuente de financiación y hacer más eficiente y atractivo el acceso por parte de inversionistas a una gama más amplia de instrumentos financieros. En esta vía fue expedido el Decreto 2241 del 24 de noviembre de 2015, el cual hace posible la negociación de activos distintos de renta variable en el Mercado Integrado Latinoamericano -MILA y además, permite la comercialización de valores cuya oferta pública haya sido autorizada por autoridades extranjeras con las cuales la Superintendencia Financiera de Colombia tenga suscritos acuerdos de intercambio de información y protocolos de supervisión, como es el caso de los países miembros de la Alianza del Pacífico.

Además, dentro de la última reforma tributaria sancionada (Ley 1819 de 2016) se incorporó la posibilidad de que los fondos de pensiones y cesantías extranjeros tengan una retención en la fuente de 0 % (cero) en sus inversiones en Colombia, frente a un 14 % de retención aplicable a los demás inversionistas extranjeros, en aquellos eventos en los cuales sus supervisores celebren acuerdos o convenios de intercambio de información y protocolos de supervisión con la Superintendencia Financiera de Colombia, como es el caso justamente de los países del Acuerdo.

Para terminar, venimos trabajando en una ambiciosa agenda regulatoria para continuar fortaleciendo los estándares de suficiencia de capital en los administradores de recursos de terceros y de asesoría en el mercado de capitales. La iniciativa sobre solvencia de administradores de recursos de terceros, incorporada en nuestra agenda del 2017, tiene como propósito incrementar la calidad del patrimonio regulatorio y establecer una metodología de medición de riesgos operacionales asociada con la naturaleza de las operaciones que llevan a cabo estas entidades, acorde con los más altos estándares internacionales. Para el caso de la actividad de asesoría, por ejemplo, el Gobierno nacional, con el apoyo del Banco Mundial, adelantó un análisis del marco sobre el cual se desarrolla esta actividad en el mercado de valores colombiano que fue objeto de publicación para comentarios el pasado mes de febrero y que esperamos nos sirva de insumo para realizar los ajustes normativos que permitan implementar mejores prácticas y reconocer la existencia de nuevos productos y nuevas realidades al interior de los agentes que hoy ejecutan esta actividad en el mercado.

En consideración a que el BID ha sido un socio estratégico en la concepción y/o desarrollo de varias de las acciones de política antes descritas, es del interés del Gobierno Nacional que ese organismo continúe apoyando a nuestro país en su objetivo de profundizar la contribución del sistema financiero colombiano en el crecimiento económico a través de una mejor inclusión financiera de



DNP Departamento
Nacional
de Planeación



MINHACIENDA



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

hogares y empresas, un financiamiento más amplio para el desarrollo productivo y una regulación y supervisión del sistema financiero más sólida y eficiente.

Agradeciendo su atención, reciba un cordial saludo,

Dr.

Mauricio Cárdenas Santamaría

Ministro

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Simón Gaviria Muñoz

Director General

Departamento Nacional de Planeación