

Modificación del Decreto 2555 de 2010 para reglamentar la actividad de administración de plataformas electrónicas de financiación colaborativa y ajustar otras disposiciones

*Unidad de Regulación Financiera,
Subdirección de Integridad de Mercados*

Bogotá D.C., Colombia. noviembre de 2017.

Resumen

El presente documento describe una propuesta normativa que reglamenta la actividad de financiación colaborativa de proyectos productivos mediante plataformas electrónicas administradas por entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia. Siguiendo las tendencias de innovación financiera, se propone la adopción de reglas específicas para los administradores de las plataformas en términos de revelación de información, prevención de lavados de activos y administración de conflictos de interés, entre otros. Igualmente incluye un esquema de límites, como un mecanismo de protección para los receptores y aportantes que participan en esta modalidad de financiación. La propuesta busca ampliar la oferta de financiación disponible en el país, mediante esquemas alternativos, basados en un alto componente tecnológico y de innovación, preservando altos estándares de transparencia, integridad y protección al consumidor. En línea con estos objetivos, se considera pertinente además, autorizar a las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, la realización de operaciones en tecnología que les permitan la creación u ofrecimiento de servicios financieros innovadores en el marco de su objeto social.

Motivación

La tendencia de innovación, disrupción y uso de tecnología en el ofrecimiento de servicios financieros conocida como fintech es cada vez más fuerte (Accenture, 2016). Esta tendencia se ha extendido a América Latina al punto que hoy existen más de 700 emprendimientos fintech en la región (BID, 2017).

Una de las áreas de mayor desarrollo ha sido la financiación colaborativa conocida como marketplace lending o crowdfunding. Se estima que existen más de 800 plataformas de esta naturaleza operando en el mundo (FSB, 2017) y que el saldo de financiación a través de estos modelos ha crecido de USD\$1.5 billones en 2011 a USD\$100 billones en 2015 (CGAP, 2017).

Organismos internacionales coinciden en el potencial del crowdfunding en la profundización financiera, al simplificar los procesos operativos y facilitar el acceso a fuentes de financiación, especialmente de pequeñas y medianas empresas (pymes). Al mismo tiempo, han destacado que estos modelos acarrearán desafíos que pueden potenciar los riesgos financieros y en esa línea, han impartido recomendaciones para adoptar una regulación progresiva y proporcional que facilite la innovación manteniendo la estabilidad financiera (IOSCO, 2015).

Colombia ha venido promoviendo en los últimos años una política de inclusión financiera, con la cual se han logrado avances considerables en cobertura y acceso a productos. Con el fin de avanzar en esta senda, especialmente en lo relativo a la financiación de pymes, en 2016 la Unidad de Regulación Financiera publicó un documento técnico en el cual se revisan los esquemas de crowdfunding y sus desarrollos regulatorios (URF, 2016). Igualmente, realizó un taller, con el apoyo del Banco Mundial y la participación de expertos internacionales y el sector privado, con miras a analizar la viabilidad de adoptar estos modelos de financiación en el país.

A partir de lo anterior, el Gobierno Nacional propone adoptar un marco regulatorio para el funcionamiento de la financiación colaborativa de proyectos productivos a través de valores. Dicha actividad únicamente podrá ser desarrollada por plataformas electrónicas administradas por sociedades anónimas dedicadas exclusivamente a esta actividad, entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia y que se encuentran habilitadas para el efecto.

La propuesta normativa incluye reglas específicas para los administradores de las plataformas en términos de revelación de información, actividades permitidas, deberes y administración de conflictos de interés, entre otros. Igualmente incluye un esquema de límites, como un mecanismo de protección para los receptores y aportantes que participan en esta modalidad de financiación.

Así mismo, se hace necesario reconocer nuevas realidades de los agentes que actualmente operan en el mercado, para la ejecución de este tipo de actividades de forma tal que se viabilice

la incursión de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia – participando directamente o en colaboración con agentes no tradicionales-, en la realización de operaciones referidas a tecnologías que auspicien la creación u ofrecimiento de servicios directamente relacionados con su actividad financiera.

Mediante esta propuesta se busca ampliar la oferta de financiación disponible en el país, a través de esquemas alternativos, basados en un alto componente tecnológico y de innovación, preservando altos estándares de transparencia, integridad y protección al consumidor.

1. Experiencia internacional

Organismos internacionales han coincidido en el potencial del crowdfunding en la profundización financiera, al simplificar los procesos operativos y facilitar el acceso a fuentes de financiación, especialmente de pequeñas y medianas empresas. Al mismo tiempo, han destacado que estos modelos acarrearán desafíos que pueden potenciar los riesgos financieros y en esa línea, han impartido recomendaciones para adoptar una regulación progresiva y proporcional que facilite la innovación manteniendo reglas claras para manejar los riesgos y la protección al consumidor financiero y sin generar arbitrajes normativos (IOSCO, 2015).

En 2015 IOSCO publicó un estudio de los estándares regulatorios del crowdfunding en 22 países. De acuerdo con éste análisis, existen tres posiciones identificadas para la regulación de la actividad: 1) no regular; 2) flexibilizar la regulación, o 3) adoptar una regulación particular.

La tendencia más fuerte es la de acoger una regulación específica. Bajo este enfoque se establece que el crowdfunding es una actividad financiera que amerita la inclusión en el ordenamiento jurídico, se reconoce a las plataformas como intermediarios y se definen reglas y deberes para todas las partes involucradas. 45% de las jurisdicciones evaluadas por IOSCO siguen el estándar de regulación. De los 10 países que según IOSCO cuentan con normatividad específica del crowdfunding, 8 han fijado reglas para las dos vertientes de esta actividad, es decir tanto para el ofrecimiento de préstamos como de valores. Japón y Canadá son los únicos que han concentrado la actividad en la emisión de acciones.

A partir de lo anterior, el Gobierno Nacional propone adoptar un marco regulatorio para la administración, funcionamiento y utilización de las plataformas electrónicas de financiación colaborativa en Colombia.

Se considera que habilitar este nuevo modelo de financiación complementa los esquemas financieros tradicionales, con nuevos esquemas con un alto componente tecnológico y modelos de negocio disruptivos. La entrada de nuevos participantes eleva la competencia en el sector y también permite ampliar e innovar la oferta de productos y servicios financieros.

2. Propuesta

Siguiendo la tendencia de innovación financiera, específicamente aquella relacionada con la adopción de modelos de financiación de tipo crowdfunding, y los desarrollos regulatorios que han surgido respecto de estas figuras en varios países, se propone modificar el Decreto 2555 de 2010 con el fin de regular la administración, el funcionamiento y utilización de las plataformas electrónicas de financiación colaborativa en Colombia, en los términos que se detallan a continuación:

2.1. Sobre la actividad de financiación colaborativa

Se propone adicionar el Libro 39 de la Parte 2 al Decreto 2555 de 2010 con el fin de especificar las reglas aplicables a la actividad de financiación colaborativa. En particular, se sugiere crear un Título 1 en el cual se definan las plataformas como la infraestructura electrónica que puede incluir interfaces, páginas de internet u otro medio de comunicación electrónica a través de las cuales se ponen en contacto de manera profesional a un número plural de aportantes con receptores que solicitan financiación en nombre propio para destinarlo a un proyecto productivo de inversión.

Siguiendo la tendencia internacional, en la propuesta se habilita la financiación colaborativa a través de valores representativos de deuda y de capital social. Se establece además que las entidades autorizadas para administrar las plataformas electrónicas de financiación colaborativa son, entidades que se conformen con el objeto exclusivo de esta administración. Éstas deberán registrarse ante el Registro Nacional de Agentes del Mercado de Valores – RNAMV y ser autorizadas y vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, deben cumplir con normas sobre conflictos de interés, suministro y seguridad de la información, y seguridad de la operación, entre otras.

Por otra parte, las entidades que pretendan administrar las plataformas electrónicas de financiación colaborativa, deberán ser autorizadas por la Superintendencia Financiera de Colombia y supervisadas en los aspectos operativos de la administración de éstas. Los proyectos

productivos, la participación ni de los aportantes ni de los receptores, no serán sujetos de supervisión.

En lo que tiene que ver con la territorialidad de la operación de las plataformas, la propuesta establece que estarán sometidos a la regulación, las plataformas que desarrollen su actividad en el país, así como los aportantes y los receptores junto con su proyecto productivo.

2.2. Reglas aplicables a las entidades administradoras de las plataformas electrónicas de financiación colaborativa

Sobre las actividades de las entidades que administran las plataformas electrónicas, se incluye las actividades relacionadas con el conocimiento de los proyectos productivos, así como, la necesidad de que estas entidades cuenten con un procedimiento de calificación que permita evaluar los riesgos de cada proyecto y de esta forma brindar a los aportantes la información necesaria para tomar una decisión de inversión.

Adicionalmente, estas entidades deben establecer los medios necesarios para asegurar la consecución de las operaciones que implican esta nueva forma de financiación, tales como el recaudo de los recursos y la entrega de estos al proyecto productivo. Con el fin de dar seguridad a este tipo de operaciones, se establece que éstas, se deben realizar a través del sistema financiero y de tal forma que se puedan separar los recursos de la entidad administradora de la plataforma, de los recursos destinados a cada proyecto productivo.

En lo que tiene que ver con los deberes de las administradoras de plataformas electrónicas, se establece entre otros, que deberán expedir el reglamento de funcionamiento de la plataforma electrónica, contar con un procedimiento de calificación de los proyectos productivos y publicarlo, realizar las actividades necesarias para seleccionar los proyectos productivos, suministrar información al público, monitorear los límites de financiamiento por receptor, plataforma y aportante, así como, cumplir con las normas sobre conocimiento del cliente y prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo.

Se establecen también una serie de prohibiciones que tienen como finalidad prevenir conflictos en la actividad de las administradoras de las plataformas, tales como, dar asesoría sobre los proyectos productivos publicados en las plataformas, recibir recursos que no sea a través del sistema financiero, actuar como financiadores de los proyectos o asumir la posición de receptores.

Sobre las tasas de financiamiento para los proyectos productivos, se establece que estas deberán ser fijas y estar expresadas en términos efectivos anuales.

El reglamento de funcionamiento de las plataformas mencionado anteriormente deberá incluir criterios para la publicación de los proyectos productivos, las reglas de vinculación a la plataforma, derechos y obligaciones de los aportantes y receptores, formas de canalizar los fondos, situaciones de incumplimiento de las obligaciones y forma de resolver controversias.

Por otra parte y en aras de brindar protección al aportante y a los receptores, se estableció que la plataforma debe poner en conocimiento de forma actualizada, gratuita y de fácil acceso, el reglamento de esta, la información de los proyectos productivos y la calificaciones de estos según el procedimiento aplicado, la información de la financiación, las tarifas que cobra la plataforma, la evolución financiera de los proyectos y en caso de quejas la forma de reclamación.

Con el fin de controlar el sobreendeudamiento de los receptores y los límites de los aportantes, la regulación establece la obligación de reportar a los operadores de información financiera, los desembolsos, pagos y finalización de manera oportuna.

2.3. Reglas aplicables a los receptores de recursos y a los proyectos productivos

Sobre los receptores de los recursos, se establece para éste el deber de brindar a la plataforma información actualizada sobre su hoja de vida y sobre su empresa, así como sobre el detalle del proyecto productivo que se pretende financiar.

También, deberá vincularse a la plataforma a través de un formato que advierta que los proyectos productivos no son objeto de autorización ni de supervisión por la Superintendencia Financiera de Colombia y donde se hace responsable por la información que suministrar en especial sobre la información que tiene que ver con el proyecto productivo.

Límites a la financiación: Teniendo en cuenta que lo que se autoriza financiar son proyectos productivos de la pequeña y mediana empresa, por receptor se establece un límite de mil (1.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) por proyecto, con la posibilidad que según el análisis realizado por la administradora de la plataforma este monto, pueda ser inferior a lo solicitado por el receptor de la financiación.

Adicionalmente, se limita a un solo proyecto productivo vigente por receptor en todas las plataformas de financiación y los proyectos productivos no podrán ser financiados por más de una plataforma.

Por otra parte, con el fin de diversificar los aportantes, la plataforma deberá establecer un número plural de aportantes, según el procedimiento de evaluación aplicado. También, se deberá establecer un plazo máximo para reunir los recursos de cada financiación, y de no cumplirse con la meta establecida se deberá informar y realizar la devolución de los dineros aportados.

2.4. Reglas aplicables a los aportantes

Se define como aportante a las personas que intervienen en cualquier operación de financiamiento que se lleve a cabo en una plataforma electrónica con el fin de financiar los proyectos productivos.

Para vincularse a una plataforma, el administrador de ésta deberá exigir al aportante la información necesaria para llevar a cabo el proceso de conocimiento del cliente y el debido control del riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo. Igualmente, el aportante debe suscribir un formato de vinculación en el cual se advierta de manera clara y comprensible los riesgos que implica la participación en esta modalidad de financiación.

Así mismo, los aportantes deberán informar de manera oportuna a la plataforma cualquier acto que implique la transferencia o limitación de los derechos derivados de su inversión, con el fin de que éstas lleven un debido control de los participantes de la financiación.

Igualmente y como un mecanismo de protección al aportante, se propone adoptar el siguiente esquema de límites:

Límite por cada uno de los proyectos productivos	Límite global
Lo que resulta menor entre: 10 salarios mínimos mensuales legales vigentes o 5% de sus ingresos anuales	Lo que resulta menor entre: 30 salarios mínimos mensuales legales vigentes o 15% de sus ingresos anuales

Para el control del límite global, se propone que las plataformas computen el monto invertido de los aportantes frente a las demás plataformas electrónicas de financiación colaborativa

autorizadas. Para estos efectos, las plataformas deberán efectuar los reportes y la actualización oportuna de la información sobre los aportantes en las bases de datos de los operadores de información financiera.

Igualmente las plataformas deberán contar con la información financiera requerida para establecer el nivel de ingresos del aportante con el fin de verificar el cumplimiento de los límites.

Se establece la obligación a los aportantes de informar a las plataformas cualquier hecho que pueda implicar la transferencia o limitación de los derechos derivados de su inversión y de hacer seguimiento a su inversión.

2.5. Financiación colaborativa a través de valores

Siguiendo la experiencia internacional, los modelos de financiación colaborativa a través de valores tienen reglas simplificadas respecto del proceso de emisión y los requisitos de información en cabeza del emisor. En tal sentido, para el caso colombiano se propone que la emisión de valores de financiación colaborativa no implicará la realización de una oferta pública de valores, ni requerirá la inscripción del emisor o del respectivo valor en el Registro Nacional de Valores y Emisores - RNVE.

En el caso de los valores de financiación colaborativa representativos de deuda que se emitan en las plataformas, no requerirán representante legal para sus tenedores, ni estarán sujetas a los requisitos establecidos en la Parte 6 del Decreto 2555 de 2010 para la emisión de bonos o papeles comerciales.

Por otra parte se considera necesario aclarar que si bien los valores de financiación colaborativa solo podrán emitirse en plataformas de financiación colaborativa registradas en el Registro Nacional de Agentes del Mercado de Valores - RNAMV, dicho registro en ningún caso implicará la calificación ni responsabilidad alguna por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia acerca de la plataforma, ni de los receptores o emisores de los valores, ni sobre la bondad de la respectiva emisión de valores.

Igualmente se propone que las plataformas tengan el deber de suministrar al mercado previo a la emisión de los valores, información relevante para el aportante, dentro de la cual están los datos respecto al receptor y su proyecto productivo, copia del acta de la asamblea general de accionistas o junta de socios donde se autoriza la emisión de los valores, información sobre la existencia o no de garantías que respalden la emisión para el caso de valores de financiación

colaborativa de deuda y la advertencia de que ni el emisor ni los valores se encuentran inscritos en el Registro Nacional de Valores y Emisores - RNVE y en consecuencia, no es viable su traslado o negociación en el mercado principal de valores ni en el Segundo Mercado.

Se precisa que el suministro de información respecto de los valores de financiación colaborativa es responsabilidad exclusiva de la plataforma en la que se emitan los respectivos valores. No obstante, la inexactitud, falsedad u omisiones en la divulgación de información de los valores, será responsabilidad de los emisores o receptores de los proyectos productivos financiados.

Frente a la circulación de los valores, se propone que una vez emitidos y colocados, los aportantes podrán enajenarlos o disponer de ellos según las normas mercantiles que les resulten aplicables. En ningún caso, dicha circulación posterior a la emisión se llevará a cabo en los mecanismos electrónicos administrados por las plataformas, sin perjuicio de la información que estas entidades requieran para garantizar la trazabilidad de dicha circulación.

En todo caso, para la circulación de los valores, será requisito indispensable que quien transfiere el valor se encuentre previamente inscrito como propietario o tenedor del valor en un registro de traspasos de los valores que debe llevar la plataforma de financiación colaborativa. La responsabilidad del suministro de la información a la plataforma, será del emisor.

Por otra parte, se considera necesario aclarar que la colocación, adquisición o enajenación de valores de financiación colaborativa no constituyen operaciones de intermediación en el mercado de valores y en consecuencia, se efectuarán directamente entre las plataformas y los aportantes titulares de los mismos, o entre estos, según el caso.

Frente a la cancelación de los valores de financiación colaborativa representativos de capital, se realizará conforme el régimen societario aplicable al correspondiente emisor. Respecto a los valores de financiación colaborativa representativos de deuda, su cancelación se llevará a cabo en los términos previstos por el receptor para el respectivo proyecto productivo.

Se aclara que para la emisión, circulación, cancelación o cualquier otro acto relacionado con los valores de financiación colaborativa, no habrá lugar a la aplicación supletiva de otras normas relacionadas con el mercado de valores.

Por último, se propone modificar el numeral 1° del artículo 6.6.1.1.1. del Decreto 2555 de 2010 con el fin de armonizar el límite máximo de financiación de un receptor en una plataforma de financiación colaboración con el monto mínimo de emisión de papeles comerciales. En tal sentido, se disminuye dicho monto hasta los 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

2.6. Operaciones de tecnología financiera

Con el ánimo de obtener los beneficios y eficiencias derivados de la industria fintech, mediante el ofrecimiento de mejores productos y servicios, a la vez que se promueve la profundización de la inclusión financiera, resulta eficiente que las entidades vigiladas con experiencia en la prestación de servicios financieros, generen sinergias con socios o agentes externos que permitan desarrollar productos más innovadores.

Así, el proyecto de decreto también autoriza a las instituciones vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, para la realización de operaciones de tecnología a través de las cuales puedan crear u ofrecer servicios financieros relacionados con su objeto social, a partir de inversiones de capital en personas jurídicas o vehículos que desarrollen, apliquen o implementen tecnologías para tales efectos, en el ámbito local o internacional, siempre y cuando dichos sujetos no ostenten la calidad de entidad vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia ni la de sociedad de servicios técnicos y administrativos –en los términos del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero-. Es importante destacar que las eventuales inversiones que se requieren para ejecutar esta nueva operación, pueden ser realizadas por las entidades vigiladas de manera directa o a través de sus filiales y subsidiarias en Colombia o en el exterior, previa autorización de la Superintendencia Financiera de Colombia.

3. Bibliografía

Accenture (2016) Fintech and the evolving landscape: landing points for the industry.

Decreto Único 2555 de 2010.

IOSCO (2015) Crowdfunding: 2015 survey responses report. FR 29.

CGAP (2017) Crowdfunding and financial inclusion. Working Paper.

FSB (2017) Fintech credit: Market Structure, business models and financial stability implications. Committee on the Global Financial System.

URF (2016) Alternativas de regulación del crowdfunding. Documento de consulta.