

DOCUMENTO TÉCNICO

Canales y productos financieros digitales e inclusivos

Estela Martínez^a, Diana Mesa^a, José David Torres^a, Ana María Prieto^b

a. Asesores Unidad de Regulación Financiera, b. Subdirectora Desarrollo de Mercado Unidad de Regulación Financiera

Subdirección de Desarrollo de Mercados, Unidad de Regulación Financiera.
Bogotá D.C., Colombia. Diciembre de 2019.

Resumen

En desarrollo de la política de inclusión financiera, en los últimos años el Gobierno Nacional ha promovido la reglamentación de canales de distribución livianos y de productos con requisitos de apertura simplificados y con bajos costos de manejo.

Pese a los avances en este frente, aún existen 6.3 millones de adultos sin ningún producto financiero en el país y cerca de 6 millones con cuentas inactivas. El desafío se acentúa en zonas rurales, en donde se registra menor presencia y oferta financiera. Mientras que en las ciudades el indicador de inclusión financiera es del 88,7% y existen 359 corresponsales por cada 100.00 habitantes, en los municipios rurales dispersos estas mediciones bajan a 60,7% y 195, respectivamente.

El presente documento analiza la evolución de los corresponsales, de los productos simplificados y del crédito de bajo monto y expone las modificaciones propuestas a su marco regulatorio, con el fin de aprovechar en mejor medida las nuevas tecnologías e innovaciones y seguir aumentando la inclusión financiera mediante una mayor densidad, calidad y eficiencia de la oferta financiera, especialmente en la ruralidad.

El presente estudio técnico fue aprobado por el Consejo de Directivo de la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera – URF en sesión del 26 de noviembre de 2019.

Contenido

1. Introducción
2. Corresponsales
3. Productos de ahorro y transaccionales simplificados
4. Crédito de consumo de bajo monto y microcrédito
5. Impacto esperado
6. Comentarios
7. Bibliografía

1. Introducción

La inclusión financiera, entendida como el acceso y uso de servicios financieros formales por parte de la población, tiene un impacto positivo en la reducción de la pobreza (CGAP, (a) 2015) y el crecimiento económico en general (CGAP, 2012). En esa línea, Colombia ha impulsado una política pública de inclusión financiera (URF, 2016), con una institucionalidad robusta¹, la cual ha sido reconocida internacionalmente como una aproximación adecuada para masificar los servicios financieros (The Economist, 2019) y ha facilitado la consecución de importantes metas en cobertura, tenencia y uso de servicios financieros.

Desde 2015 el 100% de los municipios del país tienen presencia del sistema financiero, en buena parte gracias al modelo de corresponsales. Por su parte, la población adulta con acceso a un producto financiero creció de 73,9% a 81,4% entre en 2014 y diciembre de 2018 y la que tiene un producto activo pasó de 61,8% a 68,5% en el mismo lapso (RIF, 2018).

Igualmente, ha aumentado el uso de productos de ahorro de bajo monto con apertura simplificada, como las cuentas de ahorro electrónicas (CAE), las cuentas de trámite simplificado (CAT) y los depósitos electrónicos simplificados (DE), que tienen un control del lavado de activos y de manejo de riesgos proporcional a sus límites máximos de saldos y transacciones. Entre 2017 y 2018 el número de productos de este tipo aumentó en 1,82 millones, lo que ha permitido digitalizar la dispersión de subsidios y avanzar en la inclusión financiera (RIF, 2018).

No obstante estos avances, es necesario elevar el uso de los servicios financieros. Para hacerlo, es necesario aprovechar en mejor medida las nuevas tecnologías e innovaciones para seguir mejorando el diseño de los productos y la adecuación de los canales existentes, de tal forma que se satisfagan en mejor medida las necesidades de los consumidores.

En este proceso es importante contar con una regulación propicia para estas innovaciones. Bajo ese enfoque y siguiendo los lineamientos de las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, la Unidad de Regulación Financiera (URF) publicó en mayo de 2019 un documento de trabajo en el que se analizó la evolución de los canales y productos inclusivos y se propuso ajustes normativos para su dinamización. A partir de esta publicación, la URF sostuvo reuniones con diversos actores de la industria en las que explicó el alcance de la iniciativa y recibió sus comentarios.

Con base en las propuestas y reflexiones resultantes de este proceso, la Unidad publicó el proyecto de decreto “por el cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con los corresponsales, las cuentas de ahorro electrónicas, los depósitos electrónicos, el crédito de bajo monto y se dictan otras disposiciones”, junto con el presente documento técnico en el que se explica el alcance del mismo. Con esta iniciativa la URF busca consolidar la oferta de canales, productos financieros inclusivos y digitales, y promover la realización de pagos y transacciones electrónicas para seguir profundizando así la inclusión financiera del país.

¹ En 2014 y 2015 se creó la Comisión Intersectorial para la Educación Económica y Financiera y la Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera, respectivamente, en las cuales participan varias entidades públicas y cuentan comités específicos para la interacción con la industria.

2. Corresponsales

La operación de oficinas y puntos de atención de entidades financieras en lugares rurales o apartados es onerosa debido al bajo volumen transaccional, el manejo del efectivo y las deficiencias en la infraestructura vial y de telecomunicaciones de estas poblaciones. Por ello, la presencia financiera en los territorios suele ser baja y por tanto los usuarios del sistema necesariamente deben incurrir en gastos y tiempo de desplazamiento para acceder a un punto de atención, lo que se convierte en uno de los principales obstáculos para la inclusión financiera.

En respuesta a esto, el sistema financiero ha venido adoptando canales digitales y realizando alianzas con agentes no financieros para ampliar su cobertura de forma eficiente a través de mecanismos de distribución livianos (Pickens, Porteous, & Rotman, 2009). En el marco de esta tendencia está la figura de corresponsales, la cual permite a las entidades ofrecer sus productos y servicios a través de un tercero no financiero, a quien se le asigna un cupo de operación y se equipa con un dispositivo electrónico para actuar en nombre de la entidad y cobrar una comisión por las transacciones efectuadas.

El modelo genera ahorros para el sistema financiero por el menor gasto en infraestructura, de recurso humano y de manejo del efectivo que éste implica². También genera ventajas para la población en términos de menor distancia geográfica para acceder a un punto de contacto financiero, mayor flexibilidad horaria que los canales tradicionales y una atención más familiar y cercana, lo que atenúa barreras culturales y psicológicas de acceder a una oficina tradicional.

Existen diferentes estándares de contratación (Celso, Gerardo, & Roxana, 2011), algunas entidades exigen exclusividad del corresponsal, otras permiten que sea contratado por varios establecimientos potenciando así el uso del canal (Tarazi & Breloff, 2011). También se registran diversas alternativas de administración: i) esquema en el que la entidad tiene una relación directa con el corresponsal y; ii) modelo agregador, en el cual la entidad subcontrata a un tercero y le asigna un cupo de operación global bajo el cual éste administre los puntos corresponsales, siempre bajo las políticas y en nombre de la entidad financiera.

2.1 Experiencia Internacional

Países como Brasil, Perú, México, India y Colombia autorizaron la figura de corresponsales desde hace varios años, logrando ampliar capilaridad incluso por encima de las redes de cajeros y oficinas tradicionales. En Brasil, entre 2005 y 2014, el número de corresponsales pasó de 296.000 a 678.180 mientras que en India esta red creció en casi 400.000 puntos entre 2010 y 2015 (Ivatury, Lyman, & Staschen, 2006; Ivatury & Mas, 2008 y Tarazi & Breloff, 2011).

Desde 2012, 67 países ya habían ajustado la regulación para autorizar la contratación de agentes comerciales para servir como canales financieros, lo que refleja el interés en migrar hacia modelos de atención por fuera de las oficinas tradicionales (Kumar & Tarazi, 2012).

² En el caso de Brasil por ejemplo, el costo promedio para habilitar una oficina bancaria en 2006 era de USD400.000, mientras que la instalación de un dispositivo electrónico en un corresponsal tenía un valor de US\$2.800 (Sandoval, Campos y Prieto, 2006). Los costos variables igualmente disminuyen de USD\$0.88 a USD\$0.48 entre las operaciones de oficina y las de un corresponsal (De Vega et al., 2013).

En cuanto a las actividades permitidas descritas en la Tabla 1, generalmente un corresponsal está facultado para realizar operaciones de recaudo y transferencia de fondos, depósitos y retiros en efectivo, envío o recepción de remesas y/o giros, desembolso de créditos y pagos de los mismos, así como consultas de saldos y entrega de extractos, documentos e información sobre productos. En algunos casos, pueden igualmente adelantar los procedimientos de conocimiento de cliente requeridos para la apertura de una cuenta de ahorros y de créditos.

Tabla 1. Actividades permitidas a través de corresponsales

Actividades	Colombia	Brasil	Perú	México	Kenia	India
Recaudos, pagos y transferencias	▲	▲	▲	▲	▲	▲
Depósitos (cash-in) y desembolsos (cash-out)	▲	▲	▲	▲	▲	▲
Envío o recepción de remesas y/o giros	▲	▲	▲	▲		
Desembolso de créditos y pagos de los mismos	▲	▲		▲ (solo tarjetas de crédito)	▲	▲
Consulta de saldos y entrega de extractos	▲	▲	▲	▲	▲	▲
Procedimientos de conocimiento de cliente	▲	▲				▲
Apertura de productos		▲ ¹				▲
Recibir solicitudes de créditos	▲	▲			▲	▲

Fuente: Oxford Policy Management (2011) y Celso G. *et al.*, (2011).

1/Por decisión de las entidades financieras, solo el 19% de los corresponsales están facultados para abrir cuentas de ahorro, el 79% recibe y aprueba créditos y 52% emite tarjetas de crédito (Sanford & Cojocarú, 2013).

No obstante el amplio portafolio de productos y servicios, en la mayoría de países más del 80% de las operaciones de los corresponsales se concentran en pagos, transferencias y retiro de efectivo (AFI, 2012). Además, tradicionalmente el modelo carece de interoperabilidad, lo que limita su potencial para canalizar operaciones de clientes de bancos diferentes al que opera el corresponsal. Estudios coinciden en la necesidad de seguir consolidando este canal, mediante ajustes a las condiciones de negocio, los límites de operación y el portafolio de productos según el tipo de corresponsal y su entorno (CGAP, 2016).

En India, Ghana y Pakistán por ejemplo, se han explorado esquemas de interoperabilidad, similares al estándar utilizado en la red de cajeros automáticos, en la cual los usuarios de todos los bancos pueden acceder a su cuenta por medio de un cajero de cualquier entidad y no solamente de la red de su banco (Kumar & Tarazi, 2012).

En Brasil por su parte, en 2016 el Banco Central de Brasil lanzó el plan “BC más o BC+” con el fin de revisar el sistema de pagos y los incentivos de la regulación para incrementar la profundización financiera y dentro de éste se plantean acciones para fortalecer los corresponsales. De forma análoga en la India se ha analizado el papel³ y retos de los corresponsales, dentro de los cuales se destaca⁴: i) El manejo de liquidez por parte de los agentes; ii) el bajo uso de los productos abiertos en los corresponsales; iii) los esquemas de compensación de los corresponsales, iv) la exclusividad en la operación con una entidad financiera.

³ Shukla (2012). State of Business Correspondent Industry in India – The Supply Side Story.

⁴ India’s Business Correspondent Model is Revolutionary – and It’s Failing: Here’s How to Turn Things Around

En atención a este análisis el Banco Central de la India (RBI) autorizó en 2015⁵ que las entidades financieras usaran dispositivos alternativos como agilizadores (cajeros multiservicios) con servicios de diferentes entidades y oficinas móviles para llegar a diversas zonas del país.

Como complemento, en aras de maximizar los beneficios de las economías a escala y la interoperabilidad de los sistemas de pago, el RBI autorizó que un corresponsal ofrezca servicios de varias entidades financieras. Un ejemplo de esto es la compañía Sub K⁶, la cual cubre varias zonas urbanas y rurales en la India y ofrece servicios de más de 14 instituciones financieras, lo que reduce los costos de manejo de efectivo y rentabiliza la operación.

Con el mismo propósito en 2015 la Superintendencia de Banca y Seguros del Perú, actualizó la normativa de agentes corresponsales para introducir los Establecimientos de Operaciones Básicas, los cuales pueden realizar las mismas operaciones, pero con la flexibilización de dos requisitos: el primero, la posibilidad de ser corresponsales fijos o móviles, segundo, la simplificación del proceso de apertura para productos de ahorro simplificados o depósitos de dinero electrónico.

2.2. Evolución de los corresponsales en Colombia

En Colombia uno de los componentes principales de la política de inclusión financiera ha sido ampliar la cobertura del sistema financiero mediante la implementación de los corresponsales. Esta figura adoptada en 2006 permitió la celebración de contratos entre establecimientos de crédito y terceros no financieros, como supermercados y droguerías, con el fin de prestar servicios financieros.

La regulación de los corresponsales de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia está contenida en el Título 9 del Libro 36 de la Parte 2 del Decreto 2555 de 2010 y en el capítulo I del título II de la Parte I Circular Básica Jurídica (CE 029 de 2014). Por su parte, el artículo 2.11.8.11 del Decreto 1068 de 2015 autoriza a las Cooperativas de ahorro y crédito y las Cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito para prestar sus servicios a través de corresponsales, aplicándoles por remisión normativa lo previsto en el Título 9 del Libro 36 de la Parte 2 del Decreto 2555 de 2010.

El artículo 2.39.9.1.1 del Decreto 2555 de 2010 autoriza a los establecimientos de crédito, entre otras entidades financieras⁷, a prestar sus servicios por medio de terceros corresponsales conectados a través de sistemas de transmisión de datos. A su vez, los artículos 2.39.9.1.2 y 2.36.9.1.11 del mismo decreto establecen que podrá actuar como corresponsal cualquier persona natural o jurídica que

⁵ Section 23 of the Banking Regulation Act, 1949 - Relaxations in Branch Authorisation Policy. Reserve Bank of India.

⁶ <https://subk.co.in/>

⁷ También podrán las sociedades comisionistas de bolsa, los fondos de pensiones y cesantías, las sociedades fiduciarias y las aseguradoras. La ley 1735 de 2014 estableció que las SEDPES podrán utilizar corresponsales y según el artículo 2.36.9.1.20 del Decreto 2555 de 2010 les aplica el mismo régimen de los establecimientos de crédito para este canal. Una vez recibidos comentarios del público al proyecto de decreto publicado por la Unidad, se incluye también a este listado las entidades financieras con régimen especial, de tal forma que se aclara la posibilidad de que éstas presten sus servicios a través de corresponsales.

atienda al público, siempre que cumpla con los estándares de idoneidad moral y con la infraestructura física, técnica y de recursos humanos adecuada.

En ese sentido, el régimen actual prevé que los corresponsales son puntos físicos ubicados en instalaciones fijas en las que se disponga de un aviso para informar al público, entre otras cosas, el tipo de corresponsalía, la entidad financiera contratante, las tarifas y horarios (Artículo 2.36.9.1.13 del Decreto 2555 de 2010).

Por su parte, la Circular Externa 026 de 2011 de la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) estableció las condiciones que deben cumplir los corresponsales en términos de administración de riesgo operativo y de prevención de lavado de activos y financiación de terrorismo, entre otros. En los requisitos operativos se destaca que el corresponsal disponga de terminales electrónicos, conectados en línea con las plataformas de la entidad, de tal forma que se garantice que las operaciones se realizan en tiempo real, de forma cifrada y con mecanismos de confirmación para el cliente.

En cuanto a los servicios autorizados, la regulación permite al corresponsal de establecimientos de crédito ofrecer recaudos, pagos y transferencias de fondos, envío o recepción de giros y remesas, depósitos y retiros en efectivo, desembolsos de créditos y activación de productos pre-aprobados de crédito, consultas de saldos, expedición de extractos y documentos e información de los productos.

Con el tiempo se han venido ampliando las facultades de los corresponsales. En 2009, el Decreto 1121 los autorizó a efectuar los procedimientos necesarios para abrir cuentas de ahorro y en 2015 el decreto 1491 les permitió realizar la apertura de depósitos electrónicos a través del trámite ordinario.

En ese sentido, si bien el corresponsal no tiene autonomía para autorizar la apertura sí está facultado para recibir la documentación e incluso efectuar desembolsos de préstamos aprobados. Sin embargo, en la práctica existe una limitación para realizar dichos desembolsos, especialmente en municipios en los que la única presencia financiera es el corresponsal. Lo anterior obedece a un aspecto operativo de manejo del efectivo. Dado el bajo flujo de efectivo en estas zonas y los costos de transportarlo hasta allí, los corresponsales carecen de la liquidez para atender esa disposición de recursos, lo que limita su funcionalidad.

Lo anterior se evidenció en una evaluación del impacto de los corresponsales en 128 municipios entre 2007 y 2018. Dicho estudio concluyó que la probabilidad de interesarse en un préstamo aumenta 11% cuando existe un corresponsal cerca al hogar, sin embargo, no se evidenció impacto en el uso de crédito formal (Banca de las Oportunidades, 2011).

En síntesis, el corresponsal tiene amplia capacidad para canalizar servicios transaccionales, se han venido ampliando sus capacidades de ofrecer productos financieros y las cifras dan cuenta de que con su operación el país ha logrado expandir la presencia financiera de forma positiva.

En efecto, con la implementación de este canal el porcentaje de municipios con cobertura financiera pasó de 30% a 100% entre 2006 y 2015. Actualmente existen 132.381⁸ puntos de corresponsalía, a través de los cuales 16 establecimientos bancarios prestan sus servicios. Se estima que el 72% de

⁸ La regulación no exige exclusividad en los contratos, por lo cual un punto puede ser contrato por más de una entidad financiera y por tanto se genera un sobrepote de más del 90% en el número de corresponsales (CGAP, 2016).

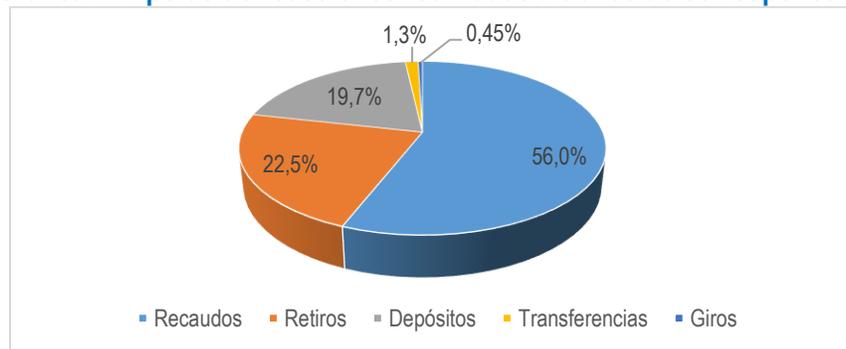
estos puntos son operados por agregadores, que son empresas que administran redes de comercios y ofrecen a éstas un portafolio de servicios adicionales, tales como ventas de minutos de celular.

A diciembre de 2018 los corresponsales ocupaban el segundo canal por número de puntos de atención de las entidades financieras en el país, con un 23% del total de puntos y únicamente superado por los datáfonos (73%). Entre 2016 y 2018, la cobertura aumentó de 283 a 395 corresponsales por cada 100.000 adultos y de 98 a 142 corresponsales por 1.000 km². Así mismo, es el segundo canal con mayor crecimiento en el número de transacciones, después de la telefonía móvil, con un crecimiento anual del 39% en 2018 (RIF, 2018).

No obstante este crecimiento, el modelo tiene espacio para consolidarse como un canal financiero en las regiones. En los últimos años el ritmo de expansión de los corresponsales ha venido disminuyendo y según el informe de Banca de Oportunidades de 2018, el 20% de estos puntos registran baja actividad.

Adicionalmente, el 69% del total de corresponsales está concentrado en ciudades y poblaciones intermedias y se observa una fuerte concentración en operaciones transaccionales basadas en efectivo y menor recurrencia en las transacciones basadas en productos financieros. En efecto, el principal tipo de operación realizado a través de este canal son los recaudos de servicios públicos, mientras que los depósitos, retiros y transferencias son más limitados.

Gráfica 1. Tipo de transacciones realizadas a través de corresponsales



Fuente: RIF 2018 BdO – SFC

2.3. Reflexiones y propuestas

Si bien la corresponsalía ha mostrado ser un instrumento importante para ampliar la cobertura del sistema financiero en el territorio nacional, este canal puede ser objeto de innovaciones que permitan dinamizar su uso, atender de mejor forma las necesidades de los consumidores y tener mayor impacto en la inclusión financiera. Por lo anterior, el proyecto de decreto incluye las siguientes propuestas:

2.3.1 Viabilizar la corresponsalía móvil y digital

Con el fin de aprovechar en mejor medida las nuevas tecnologías e innovaciones financieras, se propone modificar el Decreto 2555 de 2010 para permitir que la corresponsalía pueda ser desarrollada por un tercero que no disponga de una instalación física fija o determinada ni necesariamente atienda al público.

Esta propuesta permite complementar la red de corresponsales físicos con modelos de corresponsalía provistos por terceros que ofrezcan servicios no financieros mediante APPs o plataformas digitales en las cuales su interfaz amigable y sencilla puede servir como herramienta transaccional y de vinculación de productos de forma eficiente y con una mejor experiencia para el usuario.

En este modelo, el usuario podría desde un dispositivo acceder al sitio web o la APP del tercero corresponsal digital y acceder por esta vía a los servicios que provee la entidad financiera. Podría, por ejemplo, abrir una cuenta simplificada con sus datos y luego utilizar este producto para hacer transacciones con otros usuarios (P2P), realizar pagos de servicios públicos (P2G) o a otros comercios (P2B) o adquirir productos o servicios en la misma plataforma.

La modificación normativa también permitirá la corresponsalía a través de personas naturales con capacidad de desplazamiento, que manteniendo conexión con la entidad financiera pueden actuar igualmente como puntos de atención financiera para facilitar por ejemplo las transacciones de cash-in y cash-out en zonas con alta dependencia del efectivo y de esta forma ayudar a dotar de confianza el ecosistema de pagos digitales.

En cualquier caso, será la entidad vigilada la encargada de determinar la idoneidad de su corresponsal y seguirá siendo la responsable por la prestación de los servicios. Y en cuanto a la operación del canal, el corresponsal deberá estar conectado a la entidad a través de sistemas de transmisión de datos y se aplicarán los estándares previstos en la regulación vigente de tal forma que se garantice la seguridad de la información y la debida protección del consumidor, en los mismos términos en los que hoy lo hace el corresponsal físico.

Tal como se describe a continuación, la posibilidad de tener corresponsales móviles y digitales promueve la inclusión financiera en la medida en que genera mayor eficiencia y cobertura, mejora la conveniencia del usuario y dota de mayor confianza el ecosistema de pagos digitales:

- **Mayor eficiencia y cobertura:** Los corresponsales móviles son una alternativa más eficiente para prestar servicios financieros en zonas donde la constitución de una oficina o incluso de un corresponsal fijo representa altos costos de operación, por tanto, su implementación permite llegar a zonas dispersas donde hoy hay baja presencia y de esta forma elevar el índice de cobertura en el país.
- **Mejora conveniencia para el usuario:** La posibilidad de tener un corresponsal móvil o digital permite acortar las distancias y costos de desplazamiento para los usuarios y de esta forma acerca la oferta bancaria a la población, especialmente en zonas rurales y alejadas.
- **Confianza:** Los usuarios podrán realizar sus operaciones a través del corresponsal móvil o digital de su confianza, evitando así barreras culturales que limitan la inclusión financiera.

Ahora, teniendo en cuenta la diversidad de terceros que podrían desarrollar la corresponsalía y ante la tendencia de innovación en los demás canales de atención del sistema financiero, se considera procedente incluir en la regulación la definición de corresponsalía que precise sus características de funcionamiento, con independencia de la entidad financiera que la contrate o el tipo de tercero que la

desarrolle. Por lo anterior, se propone incluir en el artículo 2.36.9.1.1 del decreto 2555 de 2010, la definición del modelo de corresponsalía, en los siguientes términos:

“Los establecimientos de crédito, las entidades financieras con régimen especial, las sociedades especializadas en depósitos y pagos electrónicos, las sociedades administradoras de inversión, las sociedades comisionistas de bolsa de valores, las sociedades administradoras de fondos de pensiones, las sociedades fiduciarias, los intermediarios del mercado cambiario -IMC- y las entidades aseguradoras, podrán prestar los servicios a que se refieren los artículos 2.36.9.1.4 a 2.36.9.1.9 y el 2.36.9.1.17 del presente decreto, bajo su plena responsabilidad, a través de corresponsales.

Se entiende como corresponsal, aquel tercero a través del cual las entidades mencionadas en el primer inciso de este artículo prestan sus servicios. El corresponsal podrá prestar sus servicios en instalaciones físicas fijas, así como también podrá ser móvil y digital.”

En tal sentido, siempre que una entidad preste servicios financieros a través de un tercero, éste será identificado como un corresponsal y se deberá cumplir con las disposiciones dispuestas para tal fin en la reglamentación.

2.3.2. Mejorar la liquidez de los corresponsales

Una de las principales complejidades y riesgos del modelo corresponsal está asociado al manejo de la liquidez. En todos los casos al corresponsal se le asigna un cupo con base en su capacidad de pago el cual a su vez está influenciado por el tamaño de su negocio y el flujo de ventas. Este modelo puede limitar la capacidad operativa, especialmente en la ruralidad en donde los comercios son pequeños y deben atender un volumen elevado de transacciones, por ejemplo para el pago de subsidios.

Este estándar limita la dinámica de los corresponsales y los obliga a que, una vez alcanzado el cupo máximo, deba acercarse a una oficina bancaria a consignar o retirar los balances de sus operaciones, lo cual puede aumentar los riesgos de robo de efectivo e incurrir en costos y tiempos de desplazamiento.

Por lo anterior, el proyecto de norma propone un ajuste que ayudaría a ampliar la liquidez y capacidad del canal al precisar que el cupo otorgado al corresponsal para realizar su actividad podrá ser profundado por el corresponsal, según se defina entre las partes en el contrato correspondiente.

Esta posibilidad puede favorecer la expansión del canal en puntos geográficos en donde por consideraciones de riesgo sea dable operar bajo esta figura y se alinea con la experiencia internacional observada en otras jurisdicciones de Asia y África. En todo caso, esta figura debe cumplir con los mismos estándares de idoneidad y seguridad del canal.

2.3.3. Eliminar autorización previa del contrato de corresponsalía

El artículo 2.36.9.1.15 del Decreto 2555 de 2010 establece que los contratos de corresponsalía deben ser aprobados por la Superintendencia Financiera, de forma previa a su celebración, así como cualquier modificación. Este requisito ha llevado a que los contratos de corresponsalía aprobados se

hayan convertido en contratos de adhesión inalterables en los cuales el margen de negociación de los corresponsales es reducido.

Por lo anterior, y con el fin de flexibilizar el modelo de operación de los corresponsales y permitir la innovación en la prestación de servicios a través de este canal, proponemos que los contratos de corresponsalía no requieran autorización previa de la SFC. No obstante, las entidades deben mantener a disposición de esta autoridad la información completa y actualizada de los corresponsales y de los contratos celebrados con ellos, tal como lo prescribe la normatividad actual.

2.3.4. Modalidades de servicios prestados a través de corresponsales

Con el fin de ampliar las modalidades de servicios prestados a través de corresponsales y de otorgarle mayor eficiencia al modelo, se propone permitir la segmentación del corresponsal por nivel de servicio prestado y ajustar los requerimientos operativos y de seguridad con base en los riesgos que efectivamente perciba el corresponsal. En ese sentido, por ejemplo, para los corresponsales que únicamente ofrezcan servicios de recaudo y pago se podría evaluar la conveniencia de que los terminales electrónicos no tengan que estar conectados en línea y por tanto las operaciones no tendrán que realizarse en tiempo real como lo dispone la Circular Externa 026 de 2011 de la SFC.

2.3.5 Interoperabilidad

El documento técnico de la URF publicado de mayo de 2019 incluía una propuesta para establecer un principio de interoperabilidad entre las redes corresponsales y así lograr que todos los usuarios pudieran realizar depósitos y retiros de recursos en cualquier corresponsal, en las mismas condiciones operativas y de costos que los usuarios de la entidad que opera dicho corresponsal. Dicho principio ayudaría a la construcción de un ecosistema digital que permita a los usuarios realizar sus transacciones y operaciones en un solo portal o punto físico.

Al respecto, la URF sostuvo numerosas reuniones con la industria en las que se señalaron los desafíos para lograr la interoperabilidad de este canal en términos de: 1) estandarizar los protocolos de autenticación de los usuarios y los dispositivos tecnológicos previstos en los puntos; 2) homologar los modelos de negocio para la operación del canal, toda vez que las estrategias de negocio y comerciales de las entidades difieren y, 3) desarrollos en la infraestructura requerida para el procesamiento y compensación de las operaciones realizadas por las diferentes entidades a través del canal.

Al respecto, la URF estima conveniente seguir avanzando con la industria en la revisión de estos desafíos con miras a lograr en el futuro un canal de corresponsalía interoperable y en tal sentido no se incluye ningún ajuste normativo en este punto. Teniendo en cuenta que con esta interoperabilidad se busca facilitar la construcción del ecosistema de pagos digitales, se propone que dicha revisión con la industria se enfoque en la interoperabilidad de servicios transaccionales.

3. Productos de ahorro y transaccionales simplificados

Durante la última década los productos pasivos simplificados ofrecidos a través de canales móviles han transformado el acceso y uso de los servicios financieros alrededor del mundo. A través de estos productos es posible realizar operaciones de *cash-in* y *cash-out*, pagos y transacciones entre personas

y comercios de forma ágil y segura, beneficiando el ecosistema digital. En 2018 se registraron más de 866 millones de cuentas simplificadas en 90 países y USD\$1.3 billones transados diariamente a través de ellas⁹.

El dinamismo de estas cuentas se debe al mayor uso de la tecnología, la innovación y el crecimiento del comercio electrónico. En la región la posibilidad de abrir de forma remota este tipo de cuentas está contemplado dentro del marco del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (Gafisud)¹⁰. En 2013 este Grupo adoptó la guía de “Medidas Antilavado de Activos y Contra el Financiamiento del Terrorismo e Inclusión Financiera (ALA/CFT)”, la cual facilita a las jurisdicciones la implementación de un sistema ALA/CFT consistente con el objetivo de la inclusión financiera.

Esta guía reconoce que adoptar un enfoque basado en riesgos puede ayudar a crear un sistema financiero más inclusivo al permitir que las entidades apliquen medidas simplificadas de ALA/CFT en aquellos usuarios que presenten un riesgo más bajo. En consecuencia, para las cuentas que están acotadas en monto y número de operaciones, es viable flexibilizar los requerimientos de prevención de riesgo de ALA/CFT y de esta manera permitir su apertura de forma ágil y remota.

En el caso de Colombia, en los últimos años se han creado tres tipos de productos pasivos simplificados (los depósitos electrónicos (DE), las cuentas de ahorro con trámite simplificado (CATS) y las cuentas de ahorro electrónicas (CAE) con el fin de facilitar la inclusión financiera. En efecto, la creación de estos productos busca que muchos colombianos accedan por primera vez al sistema financiero y que el uso de la información de transacciones y pagos les permita transitar hacia una oferta integral de productos y servicios financieros.

Tomando como referencia el agregado de los productos simplificados se puede observar que entre 2017 y 2018, el número de cuentas creció en 18,9%, pasando de 9,4 a 11,1 millones, frente a un crecimiento de 5,2% de las cuentas de ahorro tradicionales. No obstante, es importante destacar dos desafíos en este frente: i) aún existen retos en el uso de los productos simplificados pues según cifras del RIF 2018, el 41% de las cuentas de ahorro tradicionales se encuentran activas mientras que en las CAE y depósitos electrónicos el porcentaje es de 38,2% y 39%, respectivamente y ii) el uso de éstos productos se ha concentrado en operaciones de retiro, lo que refleja la preferencia de la población por el uso del efectivo.

Si bien estos productos han permitido dinamizar la inclusión financiera, las cifras disponibles reflejan un potencial de crecimiento en el acceso a los mismos y un gran espacio para fomentar un mayor uso en operaciones diferentes a los retiros.

A continuación, se describen las características de cada uno de estos productos, su reglamentación y evolución; y posteriormente se presentan propuestas regulatorias encaminadas a promover su desarrollo.

⁹ GSMA (2019), State of the Industry report on mobile money 2018, Mobile Financial Services for the Unbanked.

¹⁰ Organismo integrado por los representantes de los gobiernos de nueve países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. Posteriormente se han incorporado como miembros plenos México (2006), Costa Rica, Panamá (2010), Cuba (2012), Guatemala, Honduras, Nicaragua (2013) y la República Dominicana (2016). Fue creado en el 2000 para combatir el lavado de dinero y la financiación al terrorismo, a través de la mejora de las políticas y la profundización en los distintos mecanismos de cooperación entre los países miembros.

Tabla 2. Numero de CATs, CAEs y depósitos simplificados y desagregación de su uso

Producto	Años	Número de cuentas	Número de cuentas activas	Porcentaje uso pagos y retiros 2018
CAT	2017	1.280.293	583.411	74,4%
	2018	2.263.622	1.269.072	
DE	2017	4.115.769	1.850.559	64,3%
	2018	4.858.073	1.896.712	
CAE	2017	4.022.974	1.850.650	99,7%
	2018	4.074.479	1.557.743	

Fuente: RIF 2018

3.1. Cuentas de Ahorro Electrónica - CAE

Las cuentas de ahorro electrónicas fueron creadas en la Ley 1151 de 2007 y están reguladas en el Libro 25 de la parte 2 del Decreto 2555 de 2010. Estas cuentas fueron creadas con el propósito de dispersar ayudas o subsidios del Estado, por lo que cuentan con la particularidad de tener beneficiarios específicos, inscritos en Programas Sociales –Sisbén–, desplazados del Registro Único de Población Desplazada y otros programas de ayuda. Estos grupos poblacionales solo podrán tener 1 cuenta de ahorro electrónica en el sistema financiero.

Adicionalmente, estas cuentas están limitadas a tener hasta 3 SMLMV en operaciones débito y dentro de los servicios gratuitos está un medio de operación gratis y 2 retiros y 1 consulta de saldo al mes. Tampoco se cobra cuota de manejo, ni uno de los medios habilitados para la operación.

Las transacciones pueden realizarse por cualquier canal de distribución de servicios financieros, es de carácter obligatorio el reconocimiento de una tasa de interés por la entidad oferente y no puede exigirse un depósito mínimo inicial para su apertura, ni se debe mantener saldo mínimo.

Con la última modificación a estas cuentas¹¹, se habilitaron para que se reciban recursos de otros destinatarios diferentes al Estado Colombiano, con la precaución de que en el momento en que esos recursos superen los 3 SMLMV, las entidades financieras deberán realizar procedimiento de conocimiento de cliente según lo disponga la SFC.

Teniendo en cuenta la necesidad de que estas cuentas fueran de sencilla apertura y manejo, se estableció desde la Circular Básica Jurídica de la SFC¹² que la información mínima requerida para la apertura de estos productos se reduce a nombre completo, tipo de identificación, número, fecha y lugar de expedición del documento de identificación, y fecha y lugar de nacimiento.

Ahora, conforme lo establece el Estatuto Tributario, artículo 879, numeral 27 y parágrafo 4, estas cuentas están exentas del gravamen a los movimientos financieros a partir de 2012. La exención es sobre los retiros efectuados desde estas cuentas hasta por 65 Unidades de Valor Tributario (UVT) mensual (\$2'227.550)¹³.

¹¹ Decreto 720 de 2018.

¹² Parte II, Título I, Capítulo III: Disposiciones especiales aplicables a las operaciones pasivas, Circular Básica Jurídica, Superintendencia Financiera de Colombia.

¹³ UVT 2019 = \$34.270. Resolución 56 del 22 de noviembre de 2018.

En la actualidad, este producto solo es ofrecido por el Banco Agrario y la apertura de nuevas cuentas no ha presentado cambios significativos. Entre 2017 y 2018 la apertura de CAE aumentó en 1,3% mientras que las cuentas activas cayeron en 15,8% en este mismo período (RIF, 2018).

3.2. Cuentas de Ahorro de Trámite Simplificado - CATS

Estas cuentas no son un producto financiero en sí, sino que se refiere a un trámite especial simplificado de apertura de las cuentas de ahorro, siempre que se cumpla con los requisitos establecidos en la Circular Básica Jurídica, Parte II, título I, Capítulo III, numeral 5, así: i) apertura únicamente para personas naturales, ii) límites a las operaciones débito, por un monto que no supere en el mes calendario 3 smmlv, iii) saldo máximo no excederá, en ningún momento 8 smmlv y, iv) un cliente sólo podrá tener una cuenta de ahorros con estas características por entidad.

Estas cuentas tienen el mismo tratamiento tributario de las cuentas de ahorro electrónico. La exención es sobre los retiros efectuados desde estas cuentas hasta por 65 UVT mensual (\$2'227.550), tal como lo establece el Estatuto Tributario, artículo 879, numeral 27 y párrafo 4.

Entre 2017 y 2018 el número de cuentas de ahorro de trámite simplificado creció 76,8% y actualmente existen 2,2 millones de cuentas abiertas. No obstante, el 44% de las mismas se encuentran inactivas y en las que se registran movimientos, el principal uso fueron los retiros (52,7%), seguidos por pagos con el 21,9%, depósitos (13,1%), y por último transferencias recibidas (6,5%). Actualmente estas cuentas son ofrecidas por 7 entidades financieras y en la mayoría de los casos no cobra cuota de manejo ni se requiere un saldo mínimo para la apertura.

3.3. Depósito Electrónico de trámite simplificado

El depósito electrónico está definido en el Artículo 2.1.15.1.1. del Decreto 2555 de 2010, como un depósito a la vista semejante a las cuentas de ahorro. Cuenta con requisitos generales como, el estar asociado a por lo menos un instrumento o mecanismo que permita a sus titulares, mediante documentos físicos o mensajes de datos, extinguir obligaciones dinerarias, transferir fondos o hacer retiros; distinguir los canales habilitados para su uso; tener un límite de vigencia en el tiempo cuando no haya fondos (3 meses) y establecer cuando se ofrece o no el reconocimiento de una tasa de interés.

Las entidades que ofrecen este producto tienen la obligación de poner a disposición del público la apertura del mismo a través de un trámite simplificado, siempre que se cumpla con los siguientes requisitos, i) el saldo máximo no debe exceder en ningún momento tres (3) smlmv, ii) las operaciones débito que se realicen en un mes calendario no debe superar los tres (3) smlmv, y iii) el consumidor financiero solamente puede ser titular de un (1) depósito electrónico en cada entidad.

Al igual que la exención tributaria de las cuentas de ahorro electrónico, el artículo 879 del Estatuto Tributario, en este caso numeral 25, contempla la exención del gravamen a los movimientos financieros de los retiros o disposición de recursos para este producto. La exención es sobre la disposición de recursos efectuados desde estas cuentas hasta por 65 UVT mensual. (\$2'227.550). En este caso aplica la misma observación sobre el límite de las operaciones para la exención.

Actualmente el depósito electrónico es ofrecido por 11 entidades financieras y es el producto con mayor penetración entre los productos simplificados existentes con un total de 4,8 millones de depósitos abiertos al cierre de 2018. La tenencia de este producto se concentra en la población entre 18 y 40 años y son utilizados principalmente para hacer depósitos y retiros. Sin embargo, el indicador de uso se mantiene por debajo del 50% (RIF, 2018).

3.4. Reflexiones y propuesta

El marco normativo colombiano contempla productos pasivos simplificados que tienen apertura digital y costos reducidos como son las CAE, CATS y los depósitos electrónicos simplificados, no obstante se han identificado la necesidad de lograr un mayor dinamismo de los mismos. Primero, su penetración obedece mayoritariamente a la dispersión de subsidios del Estado y su principal uso se concentra en retiros en efectivo y aún no son utilizados como medio de pago o como instrumento de ahorro. Segundo, el acceso a estos productos se concentra en la población urbana, evidenciando la necesidad de focalizar esfuerzos para ampliar su oferta en las zonas rurales.

Además, si bien estos tres productos tienen características similares, tienen diferencias en su reglamentación lo que hace compleja su comparación, movilidad entre cuentas y crecimiento. Existen diferencias en los topes máximos de saldos y retiros y las CAE tiene un marco regulatorio restrictivo en cuanto a los destinatarios de las mismas (Tabla 3).

Por lo anterior se propone unificar la regulación de los productos pasivos simplificados bajo la denominación de depósito de bajo monto, con el fin de tener un mayor avance en la inclusión financiera y promover la masificación de los pagos y transacciones electrónicas. La propuesta tiene las siguientes características:

La reglamentación de los depósitos de bajo monto aquí propuesta se hace en desarrollo del artículo 70 de la ley 1151 de 2007, y en tal sentido sustituye la regulación de las cuentas de ahorro electrónicas creadas en su momento bajo el amparo de esta misma disposición legal.

Los depósitos de bajo monto también podrán ser ofrecidos por los establecimientos de crédito, las SEDPE y las cooperativas facultadas para desarrollar la actividad financiera y estarán dirigidos a personas naturales sin limitación de grupo poblacional.

Cuando dichos depósitos sean ofrecidos a las personas pertenecientes al nivel 1 del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales –Sisbén–, desplazados inscritos en el Registro Único de Población Desplazada o beneficiarios de programas de ayuda y/o subsidios otorgados por el Estado Colombiano, estos depósitos se denominarán depósitos de bajo monto inclusivos. Y los recursos captados por medio de estos depósitos de bajo monto inclusivos no estarán sometidos a ningún tipo de inversión obligatoria.

Lo anterior, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 70 de la ley 1151 de 2007 y con el propósito de seguir incentivando a las entidades a dirigir sus esfuerzos a ampliar la oferta de servicios y productos a la población de la base de la pirámide.

Tabla 3. Comparación regulación vigente sobre CAE, CATS y Depósitos electrónicos

PRODUCTO	CUENTA DE AHORRO ELECTRÓNICO	DEPOSITO ELECTRÓNICO DE TRÁMITE SIMPLIFICADO	CUENTA DE AHORRO DE TRÁMITE SIMPLIFICADO*
CONDICIONES			
POBLACIÓN OBJETIVO	SISBEN 1 y desplazados	Personas naturales	Personas naturales
ENTIDADES AUTORIZADAS	Establecimientos de crédito y cooperativas facultadas para adelantar actividad financiera.	Establecimientos de Crédito y SEDPES	Establecimientos de Crédito
CUOTA DE MANEJO	Sin cobro	Puede o no cobrar	Puede o no cobrar
REQUISITOS PARA APERTURA	Nombre completo, tipo, número, fecha y lugar de expedición del documento de identificación, y fecha y lugar de nacimiento.	Nombre; Tipo de documento de identidad; Número del documento de identidad; y fecha de expedición del documento de identidad.	Nombre completo, número de identificación y fecha de expedición del respectivo documento.
COBROS	2 retiros en efectivo y 1 consulta de saldo gratis	Puede o no cobrar	Puede o no cobrar
MONTO DE APERTURA	NO	No hay disposiciones	No hay disposiciones
SALDO MÍNIMO	NO	NO	NO
SALDO MÁXIMO	El saldo máximo no puede exceder tres (3) SMLMV (no para beneficios estatales)	El saldo máximo no puede exceder tres (3) SMLMV (no para beneficios estatales)	El saldo máximo no puede exceder ocho (8) SMLMV
MONTO MÁXIMO RETIROS MENSUALES	Máximo a 3 SMLMV (no aplica para beneficios estatales)	Máximo a 3 SMLMV (no aplica para beneficios estatales)	Máximo a 3 SMLMV
GMF	Exentos retiros hasta 65 UVT	Exentos retiros hasta 65 UVT	Exentos retiros hasta 65 UVT
NÚMERO DE CUENTAS	Una en el sistema financiero	Una por entidad	Una por entidad
REMUNERACIÓN	Deben ser remuneradas	Puede o no ser remunerado	Deben ser remuneradas
TERMINACIÓN POR PARTE DE LA ENTIDAD	No se establece	Sin fondos hasta por 3 meses	No se establece
INVERSIONES OBLIGATORIAS	No	Sí	Sí

*Reglamentación incluida en la Circular Básica Jurídica de la SFC.

Por otra parte, continuando con el propósito de homologar las condiciones de los productos simplificados y facilitar a la población el manejo de estas, en lo que respecta a límites de saldos, el depósito simplificado propuesto toma el límite actualmente vigente para las CATS, es decir, un saldo máximo de ocho (8) SMLMV. Así mismo, dado el foco del Gobierno Nacional en dinamizar el ecosistema de pagos digitales, se estima conveniente que las transacciones mensuales se puedan dar hasta por el monto total del saldo y en tal sentido se propone en el proyecto de decreto igualmente elevar hasta máximo ocho (8) SMLMV el monto acumulado de las operaciones débito realizadas en un mes.

En lo que respecta a la remuneración del depósito, estos podrán o no ser remunerados, manteniendo así una de las principales características de los depósitos electrónicos vigentes, viabilizando el ofrecimiento de este producto por parte de las entidades financieras y reconociendo su carácter principalmente transaccional.

Así mismo, considerando que actualmente para los depósitos electrónicos y CATS existe la posibilidad de cobros de cuenta de manejo y en la mayoría de los casos las entidades han optado por no generar dicho cargo, no es oportuno mantener la prohibición expresa al respecto.

Por último y habiendo considerado los aspectos de mayor diferenciación, la URF propone la unificación de los demás requisitos y condiciones posibles para los tres productos tratados de la siguiente forma:

Tabla 4. Propuesta regulatoria de los depósitos de bajo monto

CONDICIONES	DEPOSITO ELECTRÓNICO DE BAJO MONTO
POBLACIÓN OBJETIVO	Personas Naturales
ENTIDADES AUTORIZADAS	Establecimientos de crédito, Sedpes y cooperativas facultadas para adelantar actividad financiera.
CUOTA DE MANEJO Y COSTOS	Puede o no cobrar
REQUISITOS PARA APERTURA	Los definirá la SFC pero será simplificado y no requerirá presencia física.
MONTO DE APERTURA Y SALDO MÍNIMO	Sin disposiciones particulares
SALDO MÁXIMO Y MONTO MÁXIMO RETIROS MENSUALES	No pueden exceder ocho (8) SMLMV
EXCEPCIONES LÍMITES Y SALDOS	Recursos provenientes de beneficios estatales o créditos de consumo de bajo monto
GMF	Exentos retiros hasta 65 UVT
NÚMERO DE CUENTAS	Una por entidad máximo
REMUNERACIÓN	Puede o no ser remunerado
TERMINACIÓN POR PARTE DE LA ENTIDAD	Sin fondos mínimo por 3 meses a determinar por la entidad
INVERSIONES OBLIGATORIAS	No, si está dirigido a los grupos poblacionales vulnerables definidos (depósito de bajo monto inclusivo).

Se precisa que la propuesta de unificación del depósito de bajo monto no modifica la regulación vigente de los depósitos electrónicos ordinarios y en tal sentido, seguirán siendo ofrecidos bajo las disposiciones vigentes en la normatividad.

4. Crédito de consumo de bajo monto y microcrédito

4.1. Crédito de consumo de bajo monto

El Decreto 2654 de 2014, actualmente incorporado en los artículos 2.1.16.1.1 y subsiguientes Decreto 2555 de 2010, regula el crédito de consumo de bajo monto, el cual busca democratizar el crédito y promover la inclusión financiera, siendo un sustituto formal de los denominados créditos gota a gota.

Dicha regulación prevé diferentes mecanismos para mitigar un posible sobreendeudamiento de los usuarios financieros que a él accedan y, en consecuencia, establece las siguientes características de los créditos de bajo monto:

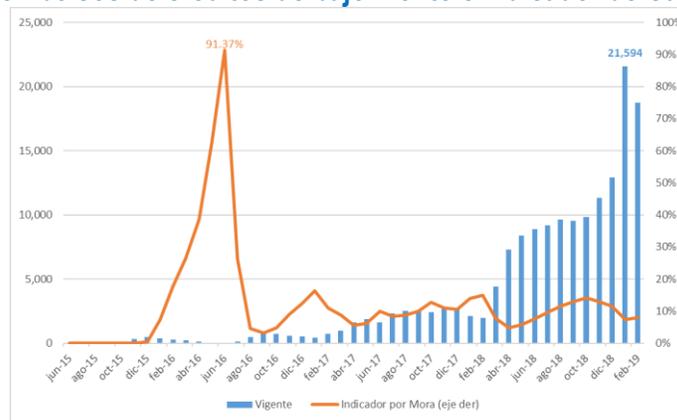
- Limitación del monto de la operación hasta 2 smlmv
- Plazo máximo de pago de 36 meses
- Prohibición de que el crédito sea rotativo
- Posibilidad de que las entidades financieras cuenten con metodologías alternativas de otorgamiento y seguimiento de los créditos

- Obligación de reportar a las centrales de riesgo los desembolsos de los créditos y los reportes de pago en cada fecha de corte.

Adicionalmente, el artículo 11.2.5.1.2. del Decreto 2555 de 2010 faculta a la Superintendencia Financiera de Colombia para certificar el interés bancario corriente de los créditos de consumo de bajo monto, como una modalidad independiente del crédito de consumo, el crédito ordinario y el microcrédito, reconociendo así las particularidades y mayores costos de originación de este producto.

En los últimos años el crédito de bajo monto se ha venido dinamizando y en enero de 2019 alcanzó un máximo número de otorgamientos de 21.594 créditos de bajo monto desembolsados. El valor de estos desembolsos actualmente asciende a \$18.000 millones. Actualmente solo es ofrecido por 3 entidades bancarias y dos de ellas lo ofrecen de manera intermitente.

Gráfica 2. Desembolsos de créditos de bajo monto e Indicador de Calidad de Cartera



Fuente: Cifras SFC

4.2 Reflexiones y propuesta

Como se observa del número de créditos desembolsado y el número de entidades que ofrecen este producto, el crédito de bajo monto no ha tenido el impacto propuesto. En consecuencia, la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 incluyó la obligación del Gobierno Nacional de *“reglamentar la manera en que se profundicen los microcréditos a través de las entidades del sector financiero como instrumento de formalización de generación de empleo e instrumento para combatir el “gota a gota” o “paga diario”*.

Por lo anterior, la Unidad adelantó reuniones con actores de la industria con el fin de identificar las principales barreras que impiden el ofrecimiento de estos créditos de manera masiva y solicitó formalmente en el documento técnico publicado en mayo de 2019 que se allegaran las propuestas normativas que permitirían la profundización de estos créditos.

Con base en este insumo la URF identificó que las principales barreras para la ampliación de la oferta en este producto se concentran en el límite máximo del monto desembolsado y la prohibición a la figura de crédito rotativo. Esto, debido a que el proceso de análisis del crédito acarrea costos fijos que no son compensados en el otorgamiento de un crédito de tan bajo monto y que se origina por una única vez. En consecuencia, se proponen las siguientes modificaciones a la regulación vigente de

crédito de consumo de bajo monto, con el fin de viabilizar su ofrecimiento por parte de las entidades financieras:

1. Incrementar el monto o cupo máximo del crédito de dos (2) a cuatro (4) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV) y facultar a la Superintendencia Financiera de Colombia para ampliar dicho monto hasta ocho (8) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV) a través de normas de carácter general.
2. Eliminar la prohibición de carácter rotativo para el producto.
3. Eliminar la obligación de reportar a las centrales de riesgo los desembolsos de los créditos el mismo día y homogenizar la frecuencia del reporte de esta información al resto de los créditos del sistema financiero.
4. Eliminar el plazo máximo de pago de 36 meses.

Adicionalmente se precisa que el crédito de bajo monto solo podrá ser ofrecido a personas naturales que no hayan accedido con anterioridad a algún producto crediticio del sector financiero formal o que su único producto previo haya sido otro crédito de consumo de bajo monto. Lo anterior teniendo en cuenta que el objetivo de este producto es incluir financieramente a la población que no cuenta con historial crediticio previo o consolidado.

La masificación de este producto permitirá a los consumidores construir historiales de información crediticia y de esta forma transitar hacia otros productos de crédito y ahorro que atiendan sus necesidades financieras de manera adecuada.

4.3 Microcrédito

El Decreto 957 de 2019 establece que, a partir del 5 de diciembre del año en curso, la definición del tamaño empresarial se empezará a diferenciar por sectores y estará dada únicamente por la facturación de la unidad empresarial y ya no por número de empleados o valor de los activos. Con el fin de armonizar la regulación del microcrédito vigente en el Decreto 2555 de 2010 con la redefinición del tamaño empresarial, se elimina la definición específica de microempresa prevista en el artículo 11.2.5.1.2 de dicho decreto y se incluye la referencia explícita al decreto 1074 de 2015.

Esta actualización no modifica las características del microcrédito en términos de tamaño o tasa, tampoco altera la obligación que tienen las entidades financieras de reportar los desembolsos y tasas de esta cartera a la SFC.

5. Impacto esperado de la propuesta normativa

Con la propuesta de modificación a la reglamentación del canal de corresponsalía, el Gobierno Nacional espera ampliar la presencia del sector financiero en todo el territorio, en particular en las zonas rurales y dinamizar el uso de los servicios que dicho sector ofrece a la población. En tal sentido, con el apoyo de Banca de las Oportunidades, el Ministerio de Hacienda adopta los siguientes indicadores de resultado de la iniciativa regulatoria descrita en el presente documento para el periodo 2020-2022:

Indicador	Línea Base	Meta 2022
Número de municipios con cobertura crítica ¹	29	0
Tasa de crecimiento anual del número de transacciones a través del canal de corresponsalía por adulto a nivel nacional	28%	30%
Número de municipios con bajo nivel de transaccionalidad financiera ²	272	100

1/ Municipios en los que no hay presencia de oficinas bancarias o corresponsales propios activos. Se entiende como corresponsal propio aquel administrados de manera directa por una entidad vigilada.

2/ Municipios en los que a través del canal de corresponsalía se realiza menos de 3 transacciones por adulto al año.

6. Comentarios

A continuación, se describen los principales comentarios recibidos por la Unidad sobre el proyecto de decreto en la etapa de publicación para comentarios del público:

6.1. Corresponsales

- El sector asegurador solicita unificar los ramos de seguros autorizados para comercializar en uso de red y en corresponsales. Al respecto es importante recordar que el decreto 2123 de 2018 introdujo la posibilidad de que la SFC incluya nuevos ramos a los productos que puedan ser comercializados tanto por la red como por los corresponsales, de acuerdo a los riesgos de cada uno de estos canales y siempre que se cumplan los criterios de sencillez, universalidad y estandarización. En consecuencia, le corresponderá a esta Superintendencia determinar los ramos autorizados.
- El mismo sector asegurador solicita que los corresponsales puedan ser vinculados a los agentes de seguros. Esta misma solicitud se discutió en el proceso de expedición del decreto 2123 de 2018, descartándola por considerar que el agente es un tercero intermediario de la aseguradora, por lo que incluir a otro tercero en la cadena de distribución podría originar inconvenientes en la prestación del servicio
- Se solicita eliminar la prohibición de “operar cuando se presente una falla de comunicación que impida que las transacciones se puedan realizar en línea con la entidad contratante de corresponsalía correspondiente, en los casos en que la transacción deba realizarse en línea.” Se aclara que, si bien se elimina la obligación de siempre estar conectado en línea a la entidad financiera, aún persisten operaciones que deberán realizarse obligatoriamente en línea, según lo determine la superintendencia financiera de Colombia. La prohibición que se solicita eliminar hace referencia a estos casos, por lo que es necesario mantenerla.
- Se solicita incluir la originación de créditos y la apertura de cuentas dentro de las operaciones autorizadas al corresponsal. Al respecto se considera que esta autorización conlleva una delegación de la profesionalidad de la entidad vigilada, por lo que jurídicamente no es viable su inclusión.

- Se solicita aclarar que los riesgos del canal corresponsal se enmarquen dentro del riesgo operativo y no dentro del riesgo de crédito. Al respecto la Superintendencia Financiera de Colombia considera conveniente para la debida operación del canal y su estabilidad, que el riesgo se siga evaluando desde el sistema de administración del riesgo de crédito.

6.2 Productos de ahorro y transaccionales simplificados

- Teniendo en cuenta que los depósitos electrónicos podrán ser ofrecidos por los establecimientos de crédito, las Sedpes y las cooperativas facultadas para adelantar actividad financiera, dentro de las cuales están las cooperativas de ahorro y crédito, las cooperativas multiactivas con sección de ahorro y crédito vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria, es pertinente incluir esta entidad en la redacción de los artículos que establecen responsabilidades de emitir instrucciones a los supervisados que ofrezcan los productos simplificados objetos de esta regulación.
- Ya que la propuesta normativa tiene enfoque en canales y productos simplificados, se recibió la solicitud de incluir productos del mercado de valores. Al respecto la SFC emitió circulares sobre el acceso simplificado a la microinversión y adicionalmente, se encuentra analizando comentarios recibidos sobre propuesta de circular de acceso simplificado a los fondos de inversión colectiva
- Se recibieron varios comentarios solicitando la ampliación de la exención del GMF, para que este coincida con los movimientos de los depósitos de bajo monto que se están ampliando en el proyecto de decreto. Al respecto no es posible acoger tal solicitud ya que las definiciones que tienen que ver con exenciones tributarias son de rango legal.
- Asobancaria solicitó incluir los requisitos mínimos solicitados para la apertura de los productos simplificados, por lo que se hace énfasis en que la redacción del proyecto de norma deja en cabeza de la SFC la definición de estos criterios con el fin de facilitar su actualización o adecuación frente a modelos innovadores.
- La Superintendencia Financiera, llama la atención sobre la limitación de extender la excepción a las inversiones obligatorias de lo captado por las CAE a todos los depósitos, lo anterior teniendo en cuenta que esta exención tiene origen legal y está dirigido a un grupo de población específica. Debido a esto, se integra en el texto la distinción en los grupos poblacionales a los que se dirige el producto denominando estos como depósitos de bajo monto inclusivos; en el caso de dirigirse a la población de los grupos establecidos en el decreto conserva la exención y si por el contrario se dirige a la población en general no aplica esta.
- Asobancaria solicita establecer un periodo de transición para realizar los ajustes tecnológicos y operativos que implican la nueva denominación de los depósitos simplificados. No obstante, revisado el requerimiento con la Superintendencia Financiera de Colombia se determinó que, en caso de generarse una necesidad específica al respecto, ésta entidad determinará las instrucciones particulares.

- Finalmente, la Superintendencia de Economía Solidaria solicita eliminar el artículo que hace referencia al régimen de protección al consumidor, teniendo en cuenta que este régimen no le aplica a sus vigiladas y con esta redacción se podría prestar para confusiones, por lo tanto, se elimina la mencionada disposición.

6.3 Crédito de Bajo Monto

- Se recibieron comentarios sobre la limitación en la existencia de crédito de consumo de bajo monto a una única vez por usuario. Teniendo en cuenta que el objetivo del proyecto de decreto es generar un ambiente propicio para una mayor oferta de crédito a la población que no ha tenido acceso a este tipo de productos, se incluye la posibilidad de que los créditos de consumo de bajo monto puedan ser múltiples para un mismo usuario. En todo caso se limita su acceso para personas que no hayan tenido acceso a un crédito en el sistema financiero de manera previa.
- Respecto a la coexistencia del concepto de crédito rotativo y el plazo máximo contemplado en la definición del crédito de consumo de bajo monto se recibieron inquietudes diversas. Sobre el particular, es importante destacar que el proyecto de decreto abrió la posibilidad más no la obligación de que el crédito de consumo de bajo monto fuera de carácter rotativo. No obstante, atendiendo a las inquietudes manifestadas, se retira la limitación de plazo considerando que en todo caso el plazo del crédito hará parte de las variables a definir por las entidades que ofrezcan el producto.

BIBLIOGRAFÍA

AFI (2012) Agent banking in Latin America. Discussion Paper.

Banca de las Oportunidades (2011) Evaluación de impacto: acceso a servicios financieros en los municipios intervenidos por el programa de inversión banca de las oportunidades (2007-2010). Econometría.

Celso, G., Gerardo, M., & Roxana, M. (2011). Los esquemas de corresponsalia bancaria en México : ¿solución al problema de acceso a servicios financieros? Revista Análisis Económico.

CGAP (2016). Corresponsales bancarios en Colombia: Expansión rural y frontera.

Circular Básica Jurídica, Superintendencia Financiera de Colombia.

Decreto 2555 de 2010, Unidad de Regulación Financiera.

Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, Secretaría del Senado.

Estatuto Tributario, Secretaría del Senado.

George et al (2006). Re-Imagining the Last Mile – Agent Networks in India. Policy Brief #15.

India's Business Correspondent Model is Revolutionary – and It's Failing: Here's How to Turn Things Around

Ivatury, G., Lyman, T. R., & Staschen, S. (2006). Use of agents in branchless banking for the poor: rewards, risks, and regulation.

Ivatury, G., & Mas, I. (2008). The Early Experience with Branchless Banking, (2006), 1–16.

Medidas Antilavado de Activos y Contra el Financiamiento del Terrorismo e Inclusión Financiera 2013, Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica.

Pickens, M., Porteous, D., & Rotman, S. (2009). Scenarios for Branchless Banking in 2020, (57).

Reporte de Inclusión Financiera 2018, Banca de las Oportunidades – Superintendencia Financiera de Colombia.

Sandoval C., Campos A. y Prieto A.M. (2006) Microfinanzas. La Semana Económica. No. 553. Asobancaria

Sanford C. y Cojocarú L. (2013) Do banking correspondents improve financial inclusion. Evidence from a national survey in Brazil. Bankable Frontier Associates.

Section 23 of the Banking Regulation Act, 1949 - Relaxations in Branch Authorisation Policy. Reserve Bank of India.

Shukla (2012). State of Business Correspondent Industry in India – The Supply Side Story.

Tarazi M. & Breloff P. (2011) Regulating Banking Agents. CGAP.

The Economist (2019) Microscopio Global 2019.