



## 1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.

Honorable Representante  
**NESTOR LEONARDO RICO RICO**  
Presidente Comisión Tercera de la Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 N° 8-68 — Edificio Nuevo del Congreso  
Ciudad



Radicado: 2-2020-054029

Bogotá D.C., 25 de octubre de 2020 19:24

Radicado entrada  
No. Expediente 46985/2020/OFI

**Asunto:** Comentarios al Proyecto de Ley N° 357 de 2019 -- Cámara "Por medio del cual se modifica la Tasa de Usura en Colombia".

Respetado Presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al proyecto de ley del Asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto modificar los códigos de Comercio y Penal de forma que la tasa de usura, que actualmente se encuentra en una y media vez del Interés Bancario Corriente (IBC), pase a una y un quinto de este interés.

En primer lugar, es necesario poner de presente que este Ministerio comprende el objetivo del proyecto en aras de proteger a los consumidores ante eventuales prácticas abusivas y cobros excesivos que se puedan causar en la prestación de servicios financieros. No obstante, la fijación de límites máximos a la tasa de interés crediticia es una medida que produce el efecto contrario, toda vez que restringe el acceso al crédito, especialmente el de los segmentos informales y vulnerables de la población, limita la innovación financiera y, en general, afecta los procesos de inclusión y profundización financiera, afectando el bienestar y desarrollo económico de la sociedad.

Adicionalmente, en Colombia existe competencia entre los establecimientos de crédito, lo que se refleja en un sistema financiero estable que permite sortear choques externos lo cual se vería perjudicado con la aprobación del proyecto de ley, toda vez que generaría un escenario con mayor vulnerabilidad a dichos choques.

A continuación, se exponen las consideraciones técnicas sobre la incidencia que tendría una medida como la propuesta en el proyecto de ley en estudio:

## 1. Impacto en la inclusión y profundización financiera

Las tasas de interés reflejan el riesgo del crédito y los costos administrativos en los que deben incurrir las entidades financieras para otorgar un préstamo.

Típicamente estos componentes se incrementan para la población vulnerable, quienes no solo tienen fuentes de ingresos inestables y carecen de activos y colaterales, sino que, además, sus historiales crediticios y transaccionales son informales y no reposan en una central de información. Por lo tanto, otorgar créditos a esta población requiere del uso de tecnologías alternativas para determinar el perfil de riesgo y la necesidad de emplear esquemas de seguimiento mucho más personalizados, una vez otorgado el préstamo, lo que redundará en una mayor estructura de costos operativos.

Por ello, si existe un tope a las tasas de interés y el mismo no permite que los intereses se fijen con base en las condiciones reales del mercado, se restringe el acceso al crédito para el segmento más vulnerable y se perpetúan los ciclos de informalidad de la población. En este escenario y ante la imposibilidad de acudir al sistema financiero formal, la población debe recurrir a fuentes informales de financiación a tasas mucho más elevadas que el límite máximo legal permitido.

En esa misma línea, estudios del Banco Mundial (2018)<sup>1</sup> y de Fedesarrollo (2012), afirman que el límite que se impone a las tasas de interés afecta la base de la pirámide<sup>2</sup>: *“Una de las conclusiones más importantes frente al mantenimiento de topes a las tasas de interés — usura como limitantes del crédito es que en la práctica el límite a la usura solo es respetado por los oferentes formales, evitando que la población más pobre tenga acceso al crédito y obligándola a recurrir a sectores informales. Pese a que los contratos con los informales están viciados por abierta violación a una disposición legal, la respectiva sanción no es buscada ante la autoridad competente porque ello implicaría cerrar el acceso al único medio posible de financiación (Marulanda, 2010).”*<sup>3</sup>

De acuerdo con estos estudios, lo anterior ocurre en parte, dado que *“para créditos de menor cuantía, los costos aumentan proporcionalmente por peso prestado, lo que necesariamente implica el cobro de mayores tasas de interés si se quiere hacer la operación rentable”*<sup>4</sup>. Esto demuestra que, contrario a lo sugerido por el proyecto de ley y su exposición de motivos, la disminución del límite máximo de las tasas de interés no beneficia, sino que perjudica a aquellos colombianos que desean acceder a mecanismos de financiación con reglas claras y con contrapartes que actúan dentro de la ley.

Por el contrario, cuando el marco jurídico habilita a los agentes a fijar tasas de interés acordes con los costos y riesgos propios de su actividad, se dinamiza el crédito especialmente en los segmentos que más lo necesitan.

Así lo demuestra el proceso de diferenciación de la tasa de usura para el segmento del microcrédito que se gestó a finales de los años noventa y a comienzos del presente siglo en varios países. Bolivia, Camboya, Bosnia y Nicaragua

<sup>1</sup> World Bank (2018) Interest Rate Caps: The theory and the practice. Policy Research Working Paper 8398. Disponible en: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/244551522770775674/pdf/WPS8398.pdf>

<sup>2</sup> Fedesarrollo (2012) Efectos y Consecuencias del Sistema de Cálculo Aplicado a las Tasas de Referencia y la Determinación de la Tasa de Usura. Disponible en: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/184>

<sup>3</sup> *Ibid.* Pág. 36.

<sup>4</sup> *Ibid.* Pág. 37.

son casos en donde la tasa de interés del microcrédito se redujo entre el 57% y el 31% en un plazo de 5 años (1997 — 2002)<sup>5</sup> luego de haber permitido su flexibilización.

En el caso de Colombia, la medida de diferenciación permitió que los desembolsos se triplicaran sin que se elevaran los tipos de interés, los cuales, por el contrario, se han mantenido en niveles competitivos y lejos del límite máximo, beneficiando la competencia en el mercado. Según las cifras del programa Banca de las Oportunidades, entre 2008 y 2015, el número de personas con microcrédito se triplicó y al cierre de 2019, más de 2,5 millones de colombianos contaban con esta financiación.

En este orden, en el año 2014 el Gobierno Nacional reglamentó el crédito de bajo monto e igualmente reconoció un límite diferencial de su tasa de interés; en los últimos años se han adoptado diferentes acciones para impulsar la inclusión financiera.

La disminución en el límite de la usura propuesto afectaría la senda de inclusión financiera y sería perjudicial para los resultados que se esperan obtener con la puesta en marcha del reciente documento CONPES 4005 de 2020 en el cual se estructura una nueva política pública para ampliar el acceso y uso de servicios financieros de la población.

## 2. Efectos sobre la innovación financiera

En la región existen jurisdicciones<sup>6</sup> en donde se eliminó el límite a la tasa de interés o cuyo límite máximo sólo aplica para operaciones realizadas *por fuera del sistema financiero formal*, lo que ha producido mayor acceso a la financiación y ha impulsado el desarrollo de entidades especializadas en los segmentos tradicionalmente excluidos o subtendidos del crédito.

En México y Brasil, por ejemplo, esta condición ha sido determinante para consolidar un entorno normativo y de mercado propicio para el surgimiento de la industria Fintech e impulsar de esta forma la digitalización financiera y elevar la competencia e innovación en el sector. De acuerdo con el BID, estos dos países lideran el ranking regional de número de emprendimientos de innovación financiera desde 2018 con más de 500 empresas de esta naturaleza<sup>7</sup>.

Buena parte de estos desarrollos están dirigidos precisamente a utilizar las nuevas tecnologías para hacer más eficiente la prestación de servicios financieros y poder ampliar la inclusión financiera. En el caso de Brasil, específicamente, la libertad en la fijación de las tasas de interés ha promovido la llegada de nuevos actores y el surgimiento de modelos de oxigenación de crédito enfocados en los segmentos vulnerables. Basados en mecanismos digitales y acudiendo a fuentes alternativas de información, los nuevos actores del mercado otorgan préstamos por montos bajos y plazos cortos, que luego amplían con base en los patrones transaccionales que allí se transan<sup>8</sup>.

En los últimos años, el Gobierno Nacional viene impulsado una agenda de trabajo con el objeto de crear un marco regulatorio propicio para la innovación financiera. Así, se han expedido ajustes normativos claves, como la habilitación

<sup>5</sup> Helms B. y Reille X. (2004) Interest Rate Ceilings and Microfinance: The story so far. Occasional Paper No. 9. — Consultative Group to Assist the Poor (CGAP). Disponible en: <https://www.cgap.org/sites/default/files/CGAPOccasional-Paper-Interest-Rate-Ceilings-and-Microfinance-The-Story-So-Far-Sep-2004.pdf>

<sup>6</sup> Este es el caso de México, República Dominicana, El Salvador, Brasil, Perú y Bolivia.

<sup>7</sup> BID (2018) Fintech in Latin América 2018: Growth and Consolidation. Finnovista.

<sup>8</sup> Tal es el caso de NuBank, Original y Next, entre otros.

del crowdfunding o financiación colaborativa (Decretos 1357 de 2018<sup>9</sup> y 1235 de 2020<sup>10</sup>) y la autorización de los modelos de corresponsalia digital y móvil (Decreto 222 de 2020<sup>11</sup>). Recientemente, el Decreto 1234 de 2020<sup>12</sup> reglamentó el Sandbox regulatorio que será operado por la Superintendencia Financiera para permitir pruebas controladas de nuevos desarrollos tecnológicos que mejoren la prestación de los servicios financieros en el país.

Así las cosas, medidas como la propuesta en el proyecto de ley resultan contrarias a estos esfuerzos, los cuales reconocen que para poder lograr mayor desarrollo financiero es necesario habilitar diferentes formas de intermediación y promover el uso de nuevas tecnologías.

En virtud de lo expuesto, este Ministerio considera que el proyecto de ley (i) afecta el acceso al crédito, especialmente de los colombianos de menores ingresos y (ii) va en contra de las buenas prácticas que el mercado financiero local e internacional ha implementado para mejorar y ampliar la oxigenación de crédito.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable y reitera su disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Cordialmente,

**JUAN PABLO ZÁRATE PERDOMO**

Viceministro Técnico

DGPM/URF/OAJ

UJ—2245/20

REVISÓ: Germán Andrés Rubio Castiblanco

ELABORÓ: Oscar Januario Bocanegra Ramírez

Aprobó: Laura Ruiz

Con Copia a: H.R. Wadith Manzur

H.R. Edwin Valdés

<sup>9</sup> "Por el cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con la actividad de financiación colaborativa"

<sup>10</sup> "Por el cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con las reglas para la emisión en el mercado de valores, se reglamenta el artículo 2 del Decreto Legislativo 817 de 2020 y se dictan otras disposiciones"

<sup>11</sup> "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"

<sup>12</sup> "Por medio del cual se adiciona el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con el espacio controlado de prueba para actividades de innovación financiera"

Firmado digitalmente por: JUAN PABLO ZARATE PERDOMO

Viceministro Tecnico

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co