



1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorable Congresista
WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA
Comisión Tercera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Ciudad



Radicado: 2-2021-051991

Bogotá D.C., 5 de octubre de 2021 17:41

Radicado entrada
No. Expediente 43781/2021/OFI

Asunto: Comentarios al texto de ponencia para tercer debate al Proyecto de Ley No. 641 de 2021 Cámara, 164 de 2020 Senado “por medio del cual se permite la exoneración de costos operativos financieros para las transferencias monetarias no condicionadas y se dictan otras disposiciones.”

Respetado Presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia para tercer debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de Ley del asunto, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con lo contemplado en su artículo 1, tiene por objeto “(...) *exonerar a los Órganos designados de ordenar el gasto, administrar y operar programas sociales, del pago de comisión o servicios financieros por concepto de las transferencias monetarias no condicionadas en los procesos de dispersión de recursos destinados a los programas para la atención de población vulnerable durante la declaratoria de Estados de Emergencia Económica, Social y Ecológica.*”

En ese sentido, el artículo 3 de la iniciativa pretende que las transferencias monetarias no condicionadas que realice el sector financiero para la dispersión de los recursos asignados a programas sociales para la atención de población vulnerable en el marco de la pandemia por Covid-19, no generen comisión o servicio a las entidades designadas de ordenar el gasto, administrar y operar programas sociales.

A su vez, el artículo 5 del Proyecto de Ley prohíbe a las entidades financieras aplicar débitos automáticos y retenciones por concepto de los recursos girados a los beneficiarios de transferencias monetarias no condicionadas, durante la declaratoria de Estados de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Además, el artículo 6 de la iniciativa establece que “*para los fines y propósitos de la presente ley los Órganos designados de ordenar el gasto, administrar y operar programas sociales y las entidades financieras suscribirán convenios de colaboración y/o cooperación en razón de la responsabilidad social y solidaria del sector financiero.*”

Asimismo, el artículo 8 dispone que una vez superada la emergencia económica producto del Covid-19, el Gobierno nacional deberá actualizar los mecanismos de pago de las transferencias y deberá promover la inclusión financiera de la población de menores ingresos, de manera que se garanticen alternativas de menor costo posible de las comisiones.

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

Expuesto lo anterior, particularmente, en lo que respecta al artículo 3 del Proyecto de Ley, vale la pena comentar lo propuesto, para lo cual se transcribe dicho artículo:

“Artículo 3. COSTOS OPERATIVOS. *Las transferencias monetarias no condicionadas que se demanden al sector financiero para la dispersión de los recursos asignados a programas sociales para la atención de población vulnerable en el marco de la declaratoria de un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, no generarán comisión o servicio a los Órganos designados de ordenar el gasto, administrar y operar programas sociales, cómo tampoco para los beneficiarios de las transferencias monetarias no condicionadas durante la temporalidad de que trata el artículo 4°.*

PARÁGRAFO. *El Gobierno Nacional en los territorios donde persiste dificultades de inclusión financiera, podrá establecer tarifa de remuneración por los costos operativos requeridos para la entrega de las transferencias monetarias no condicionadas”.*

Sobre el particular, si bien es claro el propósito de la iniciativa legislativa, se considera que la misma puede tener implicaciones importantes en la prestación de los servicios por parte de las entidades financieras, y en esa medida, es necesario hacer un análisis detallado y cuidadoso del impacto del mismo.

La fijación de normas que obliguen el ofrecimiento de servicios financieros de manera gratuita o que restrinja la posibilidad de fijar libremente los precios de los mismos, puede terminar impactado las tarifas de otros productos o servicios. Lo anterior, se enmarca dentro de lo que la literatura económica denomina “subsidios cruzados”, en los cuales una empresa modifica sus precios o tarifas para que los ingresos obtenidos en un producto o servicio le permitan financiar cargos o pérdidas asociadas a otros. Lo anterior, se da en la medida que los cobros que realizan las entidades por estos servicios están asociados a los costos por su prestación, los cuales no desaparecen por el hecho de prohibir o restringir su tarificación.

Es importante tener en cuenta que las entidades financieras incurren en costos al realizar la dispersión de las transferencias monetarias de los programas sociales, los cuales se pueden agrupar en dos categorías: i) gastos de enrolamiento, que incluyen costos de los procesos de contacto, vinculación y validación de identidad del beneficiario, y, ii) gastos de dispersión o pago, los cuales incluyen los costos de traslado de recursos y las comisiones de retiro en cajeros, oficinas o corresponsales.

La estructura tarifaria varía entre sí la población beneficiaria está o no incluida financieramente y depende igualmente del nivel de desarrollo del sistema de pagos y la complejidad en los procesos y protocolos previstos para realizar la entrega de los recursos a los beneficiarios. Los costos son más elevados cuando el esquema prevé el pago a través de un giro físico, debido a los gastos relacionados con el manejo y desplazamiento del efectivo¹.

Según un estudio de 2014, los costos operativos de los programas sociales en Haití, Kenia, Filipinas y Uganda oscilan entre 1% y 4% del monto del subsidio, y cuando el pago se hace en efectivo el costo aumenta hasta un 11%². En el caso de países de la región como Brasil y México, el costo de los esquemas de pagos sociales es inferior al 2.5% del valor del auxilio³.

En este sentido, la prohibición del cobro de tarifas que propone el Proyecto de Ley puede generar un efecto contrario al que persigue la iniciativa, ya que si bien los ordenadores del gasto, administradores y operadores de programas sociales podrán acceder a los servicios financieros de manera gratuita, la entidad financiera puede aumentar los precios en otros productos

¹ CGAP (2014) Electronic G2P Payments: Evidence from Four Lower Income Countries.

² CGAP (2014) Electronic G2P Payments: Evidence from Four Lower Income Countries.

³ DNP (2020) Documento CONPES. Estrategia para la implementación del mecanismo de compensación del impuesto a las ventas (IVA) a favor de la población más pobre y vulnerable.

y servicios con el fin de compensar sus costos, incluso incrementando las tarifas asociadas a los productos y servicios ofrecidos a los beneficiarios de los programas sociales o a otros consumidores financieros.

Adicionalmente, es importante mencionar que obligar a las entidades financieras a ofrecer algún tipo de servicio gratuito puede generar un efecto de desincentivo para que las entidades presten estos servicios o productos, lo cual afecta el propósito de inclusión financiera que se quiere impulsar al canalizar los pagos de los subsidios a través del sistema financiero.

En línea con lo anterior, no se evidencia en la exposición de motivos un análisis del impacto financiero y operacional para las entidades financieras. Conocer de manera previa el posible efecto de la norma permite contar con elementos de juicio para validar su viabilidad y permite prever las posibles consecuencias sobre los diferentes actores destinatarios de la norma.

Por otra parte, actualmente la Unidad de Regulación Financiera, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento de la Prosperidad Social (DPS), adelantan esfuerzos para el diseño e implementación de la plataforma de pagos de la que trata el Decreto Legislativo 812 de 2020⁴. Así las cosas, se busca que las personas beneficiarias de los distintos programas sociales elijan su entidad financiera y que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través del sistema de pagos del Banco de la República – ACH CENIT-, realice la dispersión de las transferencias monetarias no condicionadas directamente a los productos de depósito del beneficiario.

Instrumentar esta plataforma de pago permitiría, entre otras cosas, estandarizar procesos y aligerar las cargas operativas para todos los agentes involucrados en el traslado de recursos, lo cual redundaría en un abaratamiento de las tarifas cobradas por las entidades financieras por sus servicios.

Se espera que la consolidación de esta plataforma de pagos sea un eje primordial del documento Conpes sobre Inclusión y Educación Financiera en el que viene trabajando el Departamento Nacional de Planeación, con el fin de trazar una hoja de ruta concreta en la que la inclusión financiera potencie la incidencia de la política pública social y prepare al país para futuras contingencias.

Por su parte, el artículo 5 del Proyecto de Ley prohíbe a las entidades financieras aplicar débitos automáticos y retenciones por concepto de los recursos girados a los beneficiarios de transferencias monetarias no condicionadas, así:

“Artículo 5. PROTECCIÓN DE RECURSOS. Durante la declaratoria de Estados de Emergencia Económica, Social y Ecológica, se prohíbe a las entidades financieras la aplicación de débitos automáticos y retenciones por concepto de obligaciones financieras adquiridas con anterioridad, sobre los recursos girados a los beneficiarios por concepto de transferencias monetarias no condicionadas asignadas a los programas sociales para la atención de población vulnerable por un periodo de 30 días calendario. Así mismo, estos recursos serán inembargables por el mismo periodo de tiempo.

Los recursos correspondientes a las transferencias monetarias no condicionadas, entre cuentas de los Órganos designados de ordenar el gasto, administrar y operar programas sociales y las entidades financieras que dispersen dichos recursos estarán exentos del gravamen a los movimientos financieros.

Parágrafo. Lo previsto en este artículo no aplica a los débitos automáticos a favor de terceros que el beneficiario de los recursos haya autorizado.”

Sobre esta propuesta, es preciso señalar que dada la naturaleza de las transferencias monetarias no condicionadas estos recursos puedan ser usados por los beneficiarios en lo que ellos decidan, por lo que prohibir los débitos automáticos autorizados puede constituirse en una intromisión en las decisiones de gasto de los beneficiarios. Esta medida va en

⁴ Por el cual se crea el Registro Social de Hogares y la Plataforma de Transferencias Monetarias y se dictan otras disposiciones para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad económica en todo el territorio nacional dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

contravía de los principios de la inclusión financiera, que buscan que los consumidores adquieran y usen los productos financieros integralmente y de esta manera permitir la construcción de historiales de pago que les permitan evolucionar hacia productos más sofisticados como el crédito o los seguros.

Adicionalmente, se considera que las reglamentaciones actuales de cada uno de los programas sociales creados durante la pandemia ya incluyen normas en el sentido acá propuesto que se adaptan a las necesidades específicas de cada uno, por lo que no es necesaria su modificación.

Sobre la inembargabilidad de los recursos, esta Cartera está de acuerdo con la protección a los ingresos que reciben los beneficiarios, aunque también se considera necesario reconocer la necesidad de permitir el uso de los mismos para el cumplimiento de las obligaciones.

Es importante mencionar que actualmente se encuentra en trámite el Proyecto de Ley 413 de 2021⁵ “*Por la cual se dictan normas relacionadas con el sistema de pagos, el mercado de capitales y se dictan otras disposiciones*”, el cual incluye un artículo⁶ que busca adoptar medidas respecto de la situación que preocupa al proyecto de ley bajo estudio, de manera que propone dejar en cabeza del Gobierno nacional la determinación de las condiciones de las cuentas y canales a través de los cuales se realiza la dispersión de los recursos, esto con el propósito de permitir la posibilidad de mejorar el servicio para los beneficiarios atendiendo los desarrollos y avances de la industria financiera y su pertinencia para el uso en estos esquemas. Adicionalmente, en el Proyecto de Ley 413 de 2021 se propone un canal de disposición de los recursos de forma gratuita.

Por otra parte, el artículo 6 de la iniciativa bajo estudio establece que “*para los fines y propósitos de la presente ley los Órganos designados de ordenar el gasto, administrar y operar programas sociales y las entidades financieras suscribirán convenios de colaboración y/o cooperación en razón de la responsabilidad social y solidaria del sector financiero.*”

En relación con lo dispuesto por este artículo, se podría interpretar que las entidades financieras están obligadas a suscribir los convenios de colaboración y cooperación en el marco de los programas sociales. Sobre este punto, es importante recalcar que la suscripción de un convenio o contrato es siempre voluntaria, por lo que es necesario aclarar la redacción de la norma.

Por otra parte, establecer la obligatoriedad de realizar convenios puede hacer el proceso más dispendioso y complejo en relación con el trabajo que viene realizando el DPS y este Ministerio. En ese sentido, para modificar la forma de dispersar las ayudas del Gobierno nacional mencionado anteriormente, la operación que se debe realizar es una transferencia de recursos de cuenta a cuenta tradicional, y este movimiento financiero no precisa la realización de convenios o acuerdos.

A su vez, el artículo 8 de la iniciativa en estudio establece lo siguiente:

“Artículo 8. REDUCCIÓN DE COSTOS OPERATIVOS. *Con el objetivo de reducir los costos operativos por el pago de comisiones a entidades bancarias y operadores de pagos, en los que se incurren por concepto de transferencias monetaria no condicionadas,*

⁵ Ponencia para segundo debate, Gaceta del Congreso 819 de 2021.

⁶ “Artículo 12. *Sobre los programas de transferencias monetarias. El Gobierno nacional podrá establecer las condiciones de los productos y canales a través de los cuales se realizará la entrega de las transferencias monetarias no condicionadas de los programas de transferencias monetarias. En todo caso, las entidades financieras deberán ofrecer por lo menos un canal a través del cual el beneficiario pueda disponer de estos recursos de forma gratuita.*

Parágrafo. *El Gobierno nacional gestionará una estrategia para incentivar el uso y apropiación de los canales disponibles para las diferentes transferencias monetarias y que se enmarquen dentro de las estrategias de educación financiera vigentes.*”

una vez superada la emergencia económica, el gobierno nacional deberá actualizar los mecanismos de pago de las transferencias y promover la inclusión financiera de la población de menores ingresos, de manera que se haga uso de las alternativas que garanticen el menor costo posible de las comisiones.”

Como ya se mencionó, este Ministerio junto con el DPS viene adelantando el diseño e implementación de la plataforma de pagos de la que trata el Decreto Legislativo 812 de 2020. La puesta en marcha de esta plataforma cumple con el propósito plasmado en el presente artículo y abarca todos los programas de ayudas del Gobierno nacional, condicionados y no condicionados. En esa medida, el impacto que genera lo dispuesto en el Decreto Legislativo será más amplio que el previsto en el artículo propuesto, por lo que se sugiere su eliminación.

Por todo lo expuesto, esta Cartera Ministerial se abstiene de emitir concepto favorable, toda vez que la aplicación de las medidas planteadas puede presentar efectos no deseables en la política pública que viene implementando el Gobierno nacional, por ejemplo, inclusión financiera y otras garantías del sector. Finalmente, se manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Atentamente,

JÉSUS ANTONIO BEJARANO ROJAS

Viceministro Técnico

URF/OAJ

Elaboró: Santiago Cano Arias

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

UJ-1833/2021

Firmado digitalmente por: JESUS ANTONIO BEJARANO ROJAS

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