

Exposición de motivos
Proyecto de ley _____ “por la cual se adoptan medidas para estimular el uso de medios de pago distintos al efectivo y se dictan otras medidas”

En la presente sección se plantean los lineamientos generales que justifican la necesidad de una iniciativa legislativa que implemente los mecanismos adecuados (regulación basada en incentivos) para la promoción de medios de pago distintos al efectivo en Colombia.

1.1 Introducción

Bajo el régimen legal vigente y más particularmente, según lo estipulado en el artículo 8 de la Ley 31 de 1992 “por la cual se dictan las normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, el Gobierno para señalar el régimen de cambio internacional, para la expedición de los Estatutos del Banco y para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control del mismo, se determinan las entidades a las cuales pasarán los Fondos de Fomento que administra el Banco y se dictan otras disposiciones” el efectivo es el único medio de pago con poder liberatorio ilimitado:

Artículo 8º. Características de la moneda. La moneda legal expresará su valor en pesos de acuerdo con las denominaciones que determine la Junta Directiva del Banco de la República y será el único medio de pago de curso legal con poder liberatorio ilimitado.

En este contexto, diversos estudios que se analizarán en la presente exposición de motivos, señalan que la predominancia del uso de efectivo en una economía está asociado con ineficiencias del sector productivo, informalidad e incluso ilegalidad. Por consiguiente, en muchas jurisdicciones, varias de ellas analizadas a continuación, se han desplegado iniciativas para limitar el uso de efectivo, definiendo expresamente limitantes cuantitativas y/o cualitativas a su poder liberatorio.

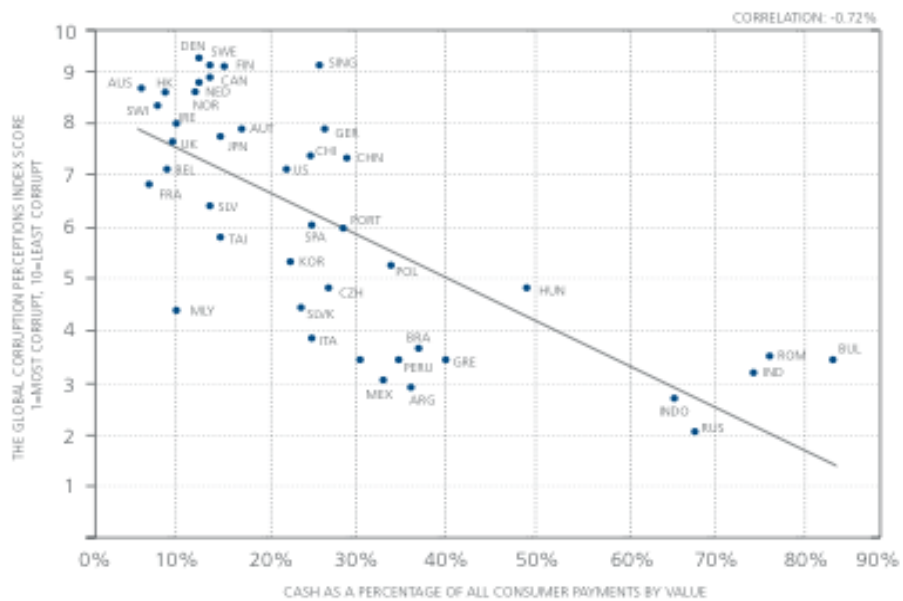
No obstante lo anterior, el artículo 142 de la Ley 5 de 1992 establece que sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, las leyes referidas al Banco de la República y funciones de competencia para su Junta Directiva. En la medida que el poder liberatorio ilimitado del efectivo se encuentra establecido en la Ley 31 de 1992, no es posible adelantar una iniciativa legal para limitar el uso de efectivo en la economía colombiana que no tenga como autor al Gobierno Nacional.

Por consiguiente, en la presente exposición se describen los efectos nocivos de la prevalencia del efectivo como medio de pago en una economía, para luego proponer esquemas basados en

incentivos para disminuir la participación del efectivo dentro de la oferta monetaria colombiana.

1.2 Efectos nocivos de la prevalencia del efectivo en la economía

La predominancia del efectivo como medio de pago en algunas economías, alimenta malos comportamientos, tales como, la evasión de impuestos, la corrupción y el crimen. Thomas y Mellyn (2011), a través de numerosos estudios han demostrado la íntima relación que existe entre los niveles de uso de efectivo, y los índices de corrupción.¹



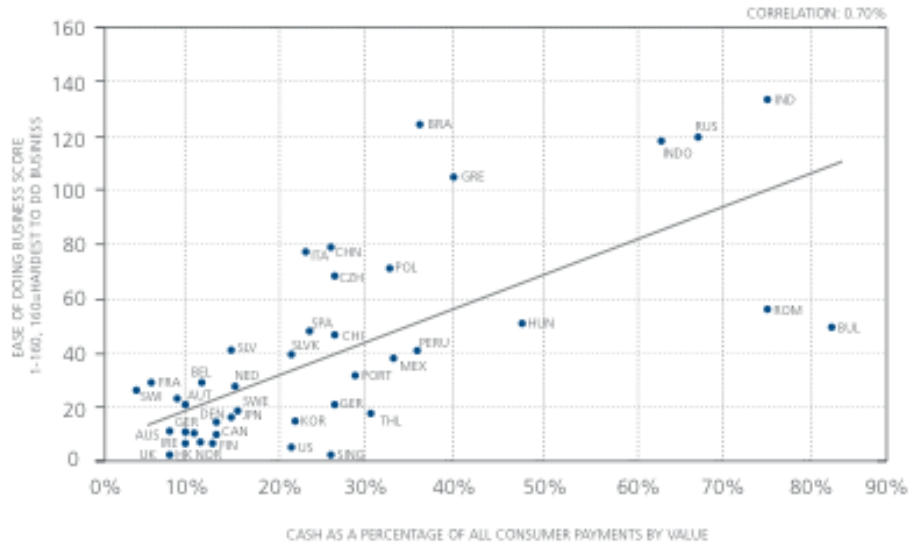
Sources: Transparency International's 2011 Global Corruption Perceptions Index and MasterCard Advisors' analysis, figures for cash exclude black and gray market spend.

Ilustración 0-1 Correlación entre corrupción y prevalencia del efectivo como medio de pago

Fuente: Thomas y Mellyn (2011)

A partir de la Ilustración 0-1 se infiere que *el Global Corruption Perception Index*, refleja que en aquellos países en donde los ciudadanos desconfían en mayor proporción de sus gobiernos, los ciudadanos eligen preferentemente el uso intensivo del efectivo, al margen de la economía formal, en aras de evadir impuestos, poder realizar actos corruptos, y ofrecer y recibir sobornos con mayor facilidad. De otro lado, el Banco Mundial, en 2010, determinó que estas economías son lugares donde se hace más difícil realizar negocios (ver la Ilustración 0-2).

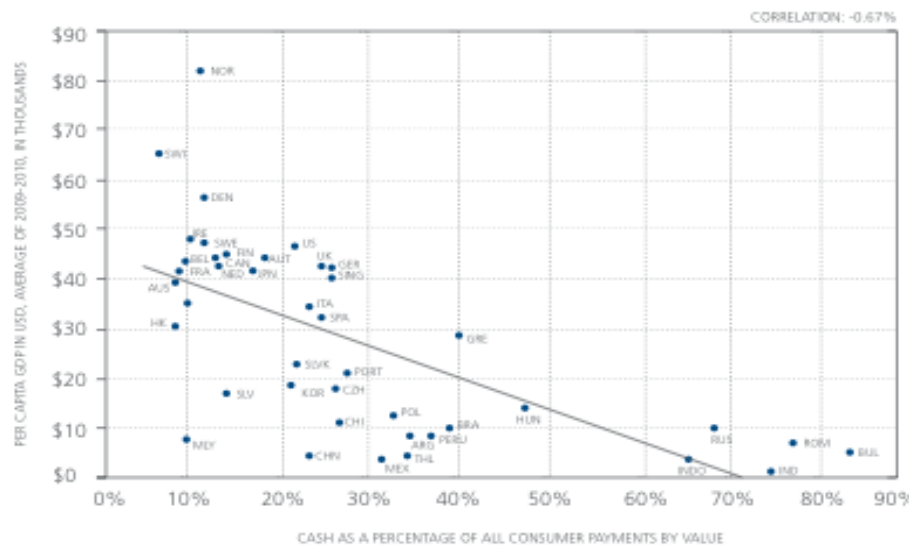
¹ Thomas, H. y K. Mellin (2011). "Is there such a thing as having too much cash?". Master Card Advisors



Sources: The World Bank's 2010 Ease of Doing Business Index and MasterCard Advisors' analysis; figures for cash exclude black and gray market spend.

Ilustración 0-2 Correlación entre facilidad para hacer negocios y prevalencia del efectivo
Fuente: Thomas y Mellyn (2011)

Los resultados de la Ilustración 0-2 se soportan en factores como la dificultad para acceder a créditos, la imposibilidad de adquirir la condición de sujetos contractuales, y las implicaciones que tienen las leyes de insolvencia. Adicionalmente, las economías intensivas en el uso del efectivo tienen un menor ingreso per cápita. Ver Ilustración 0-3.



Sources: Oxford Economics 2011 data and MasterCard Advisors' analysis; figures for cash exclude black and gray market spend.

Ilustración 0-3 Correlación entre PIB per cápita (2011) y prevalencia del efectivo
Fuente: Thomas y Mellyn (2011)

En efecto, la literatura económica es clara en señalar que la corrupción y la imposibilidad de realizar negocios generan un impacto negativo en la productividad económica de un país. Esto se observa claramente en la Ilustración 0-3 obtenida con base en el PIB per cápita de 2011.

Adicionalmente, un menor uso de medios de pago electrónicos se encuentra asociado con un mayor tamaño de la economía sumergida, relativo al producto interno bruto de un país. La economía sumergida corresponde a todas las actividades productivas legales que se ocultan de la autoridad para evadir impuestos, así como contribuciones a seguridad social, entre otras.² Para Colombia, esta cifra se estima en 38% del PIB para el promedio 1999 – 2006.³ Ver Ilustración 0-4

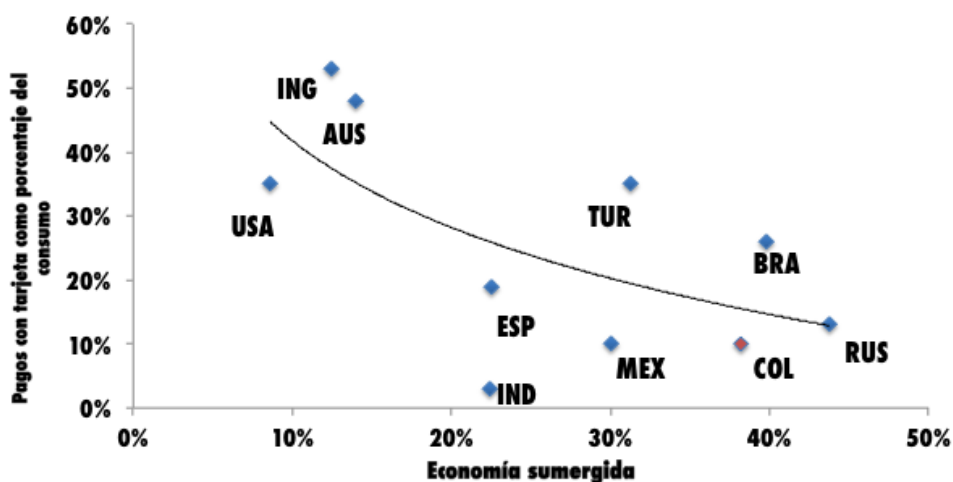


Ilustración 0-4 Correlación entre el porcentaje de pagos con tarjeta y la economía sumergida PIB per cápita (2011)

Fuente: Construcción propia con base en RBR, Euromonitor, Lafferty, MasterCard Worldwide, Análisis de Value Partners y Schneider et al (2010) Shadow Economies all over the World. World Bank.

Como se observa en la Ilustración 0-4, las consecuencias del gran tamaño de la economía sumergida en el país en materia de recaudo de impuestos son relevantes y derivan en una profunda debilidad fiscal. En comparación, países como Chile, Argentina y Costa Rica tienen un tamaño de economía sumergida del 20%, 25% y 26% respectivamente. La Ilustración 0-4 presenta la correlación entre el porcentaje de pagos realizados con tarjeta (relativo al consumo total en 2013) y el tamaño de la economía sumergida (promedios 1999 – 2006). Como se

² Schneider et al. (2010). Shadow Economies all over the World. World Bank.

³ Ibid.

observa, mientras mayor es el tamaño de la economía sumergida se identifica una menor prevalencia del uso de tarjetas para realizar pagos.

De otro lado, un menor uso de medios de pago electrónicos está asociado con mayor incidencia de actividades criminales; en particular, con una mayor tasa de homicidios (Ver Ilustración 0-5).

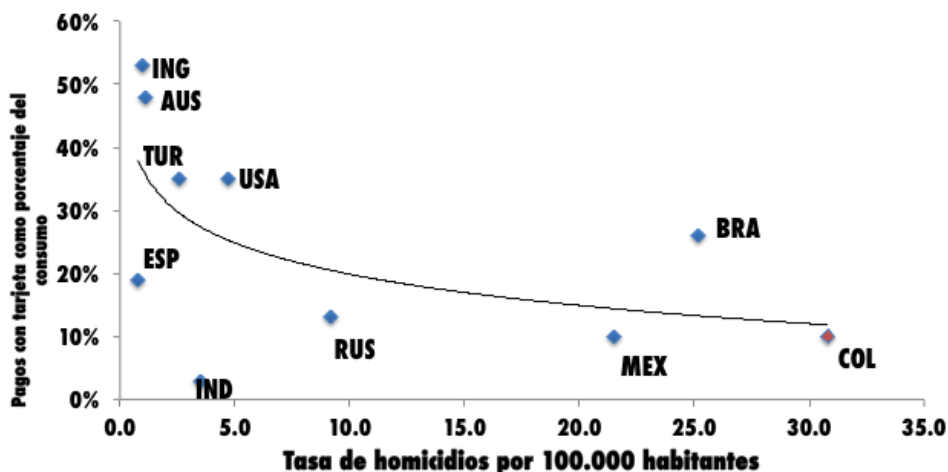


Ilustración 0-5 Correlación entre el porcentaje de pagos con tarjeta y la tasa de homicidios

Fuente: Construcción propia con base en RBR, Euromonitor, Lafferty, MasterCard Worldwide, Análisis de Value Partners y UNODC (2013). Global study on homicide.

A partir de la ilustración anterior se infiere que la tasa de homicidios en Colombia fue de 31 homicidios por 100 mil habitantes en 2013. En contraste, Chile, Argentina y Uruguay presentaron tasas de homicidio el mismo año de 3, 5 y 8 homicidios por 100 mil habitantes respectivamente.⁴ En este contexto, la correlación entre el porcentaje de pagos realizados con tarjeta (relativo al consumo total en 2013) y la tasa de homicidios en 2013 demuestra que bajas tasas de homicidio están asociadas con una mayor apropiación de medios electrónicos para realizar pagos.

Alternativamente, el tamaño de las economías sumergidas se encuentra asociado con la prevalencia de la informalidad en diversos sectores. Esta situación es evidente cuando se analiza, por ejemplo, el trabajo informal como porcentaje del trabajo total en diversos países. Para Colombia, la cifra en 2007 fue de 38% y para Chile de 36%.⁵ La Ilustración 0-6 presenta la correlación entre el porcentaje de pagos con tarjeta (relativo al consumo total en 2013) y el tamaño de la informalidad laboral (relativo al empleo total no agropecuario). Como se observa,

⁴ UNODC (2013). Global study on homicide.

⁵ OCDE (2009). Is informal normal? Towards more and better jobs in developing countries.

mientras más alta es la informalidad laboral menor es la prevalencia en el uso de medios electrónicos de pago.

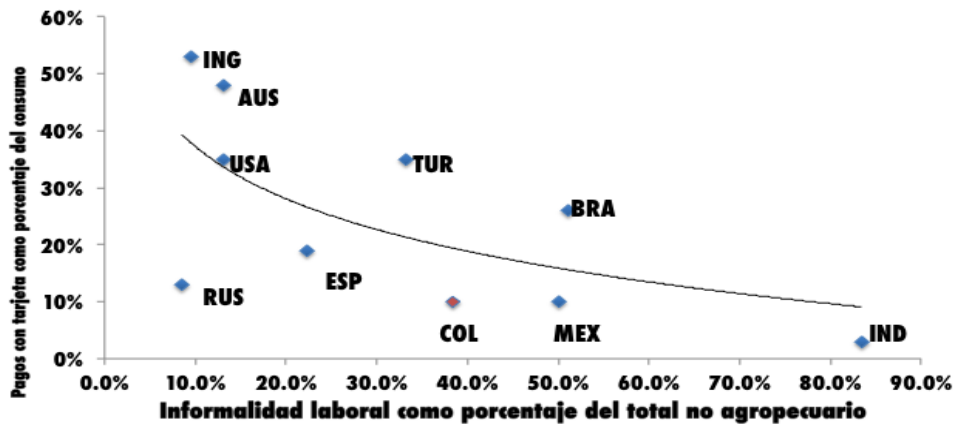


Ilustración 0-6 Correlación entre el porcentaje de pagos con tarjeta y el tamaño de la informalidad laboral relativo al empleo total no agropecuario

Fuente: Construcción propia con base en RBR, Euromonitor, Lafferty, MasterCard Worldwide, Análisis de Value Partners y OCDE (2009). Is informal normal? Towards more and better jobs in developing countries.

1.2.1 Costos de transacción del efectivo en la economía

El dinero en efectivo también conlleva ineficiencias para la economía desde la perspectiva de los costos de transacción. En particular, el uso de dinero electrónico puede llevar a ahorros de hasta un 25% para establecimientos comerciales, en relación con los costos de operación de dinero en efectivo. Elementos como el tiempo de conciliación y preparación de los depósitos, el tiempo para realizar los depósitos en bancos, los cargos por depósito de dinero en efectivo, la pérdida de monedas, el riesgo de robo y falsificación, y los reembolsos y anticipos, tienen algún costo cuando se opera el dinero en efectivo y presumiblemente ninguno cuando es electrónico.⁶

Tipo de pago	Efectivo	Electrónico
Tiempo de liquidación	20	27
Tiempo de reconciliación del depósito	13	0
Tiempo de preparación del depósito	13	0
Tiempo de depósito en el banco	10	0
Cargo por procesamiento del pago	0	47

⁶ Value Partners (2009). Revisión del Bank of Canada – Invierno 2009. Análisis de Value Partners. Las cifras son estimaciones para Canadá. Presumiblemente, el costo del efectivo es mayor en Colombia en razón, por ejemplo, a los costos de seguridad.

Cargo por depósito en dinero en efectivo	31	0
Pedidos de monedas	2	0
Riesgo de robo y falsificación	10	0
Reembolsos y anticipos	2	0
Total	100	75

Tabla 0-1 Comparación entre los costos de operación del dinero en efectivo y el dinero electrónico

Fuente: Value Partners (2009). Revisión del Bank of Canada – Invierno 2009. Análisis de Value Partners.

La Tabla 0-1 presenta la comparación entre los costos del dinero en efectivo y el dinero electrónico, normalizando a 100 el costo asociado a la operación con dinero en efectivo. Como se observa, la reducción en costos es de un 25%.

Por otra parte, la producción misma de billetes y monedas ocupa una porción importante del presupuesto de los gobiernos. Por ejemplo, la Reserva Federal de Estados Unidos gastará este año \$718 millones de dólares en nuevos billetes y monedas. Esto implica un gasto de \$2,39 dólares por habitante. Para Colombia, la cifra el año pasado fue de \$140 mil millones, y el acumulado entre el 1 de enero de 2004 y el 30 de junio de 2015 es de cerca de \$1,3 billones. El cuadro 2 presenta el gasto en producción de billetes y monedas del Banco de la República. Como se evidencia, el alto volumen de estos recursos es indicativo del costo de oportunidad asociado a la prevalencia del efectivo en la economía.

Año	Billetes	Monedas	Total
2004	\$56,126	\$18,567	\$74,693
2005	\$36,053	\$23,726	\$59,779
2006	\$58,243	\$30,626	\$88,869
2007	\$64,104	\$55,561	\$119,665
2008	\$62,663	\$87,685	\$150,348
2009	\$76,372	\$26,304	\$102,676
2010	\$71,829	\$42,610	\$114,439
2011	\$75,694	\$55,122	\$130,816
2012	\$69,740	\$50,755	\$120,495
2013	\$65,121	\$47,853	\$112,974
2014	\$79,421	\$60,620	\$140,041
jun-2015	\$37,676	\$33,415	\$71,091
Total	\$753,042	\$532,844	\$1,285,886

Tabla 0-2 Gasto en billetes y monedas por parte del Banco de la República. Millones de pesos

Fuente: Banco de la República (2015).

Finalmente, la producción de billetes y monedas tiene un costo ambiental elevado. En particular, entre enero de 2004 y junio de 2015, el gasto colombiano en producción de efectivo implicó el uso de más de 10 mil toneladas de papel y cerca de 1,2 millones de kilos en tintas. Con un promedio de 27 árboles por tonelada de papel producida,⁷ la generación de efectivo ha implicado el uso de alrededor de 277 mil árboles desde el año 2004 hasta junio de 2015. La Tabla 0-3 presenta el resumen de la información reportada por el Banco de la República.

Año	Cantidad de papel (toneladas)	Cantidad de tintas (kilos)
2004	870.5	112,815
2005	616.4	80,274
2006	709.9	115,584
2007	937.1	113,779
2008	903.8	108,832
2009	958.4	112,272
2010	926.4	119,663
2011	942.8	113,456
2012	1,006.4	112,193
2013	929.6	77,035
2014	949.2	81,763
jun-2015	494.6	42,631
Total	10,245.1	1,190,297.0

Tabla 0-3 Uso de papel y tinta en la producción de dinero en Colombia

Fuente: Banco de la República (2015).

Existe evidencia contundente para justificar el diseño e implementación de estrategias que favorezcan la sustitución del efectivo por otros medios de pago que contribuyan a formalizar y mejorar la eficiencia de la economía, así como de sus transacciones implícitas.

1.3 Justificación del uso de medios de pago diferentes al efectivo

Toda estrategia encaminada a fomentar el uso de medios de pago diferentes al efectivo debe tener en cuenta, además de la evidencia internacional, el estado actual de los diferentes medios de pago en Colombia. En esta primera subsección se presenta la evidencia internacional que

⁷ Referido por la Facultad de Ingeniería de Dartmouth College. Fuente: Conservatree <http://engineering.dartmouth.edu/~d30345d/courses/engs171/Paper.pdf>

respalda la sustitución de efectivo. Posteriormente, en la siguiente subsección se describe la situación actual de los medios de pagos en el país.

A nivel internacional, existe una tendencia creciente hacia el uso de pagos electrónicos que involucran medios de transacción diferentes al efectivo. A continuación, se listan los argumentos que respaldan la sustitución del efectivo por otros medios de pago:

1. *El uso de pagos electrónicos es un medio para combatir la informalidad.* Como se muestra en la Ilustración 0-7, para los países europeos se evidencia una correlación negativa entre en número de transacciones electrónicas y el tamaño de la economía informal⁸.
2. *Transparencia en los registros de transacciones.* Se garantiza un mayor control sobre el tipo de transacción y valor del monto transado, que en últimas logran aumentar el recaudo público y la probabilidad de detección de transacciones realizadas con dinero proveniente de actividades ilegales.

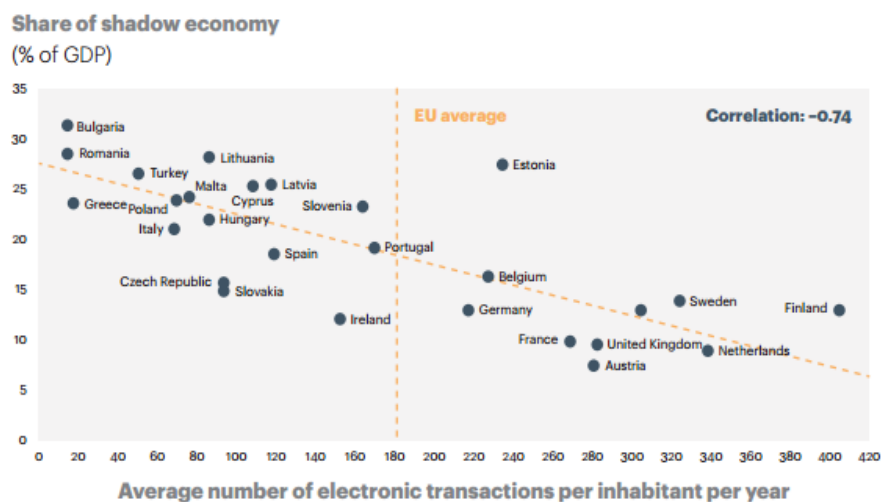


Ilustración 0-7 Correlación entre informalidad y número de transacciones electrónicas
Fuente Schneider(2013)

3. Otras ventajas que se listan a continuación: mayor seguridad y agilidad a la hora de realizar las transacciones, pagos y compras 24/7 en y desde cualquier lugar del mundo, y menores costos de desplazamiento para realizar pagos como los relacionados con impuestos, seguridad social, salarios, y obligaciones financieras asociadas con préstamos.

⁸ Schneider, F. (2013b) "The shadow economy in Europe, 2013". Disponible en: <https://www.atearney.com/documents/10192/1743816/The+Shadow+Economy+in+Europe+2013.pdf/42062924-fac2-4c2c-ad8b-0c02e117e428>

Además, hay un consenso sobre ciertas directrices que debe involucrar cualquier esquema de pagos electrónicos, las cuales se resumen de acuerdo con Schneider (2013) en:

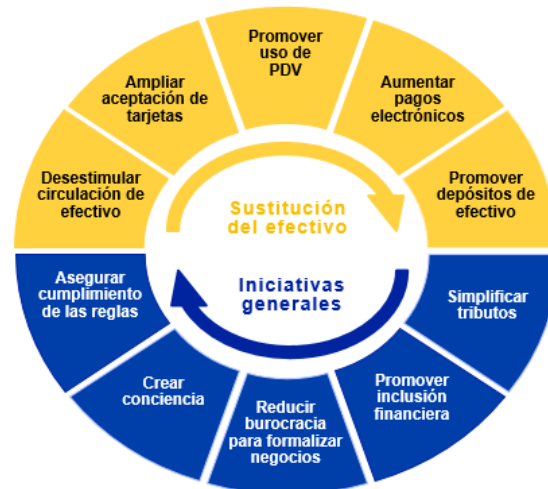


Ilustración 0-8 Efectos positivos de los pagos electrónicos en la economía

Fuente: Schneider (2013)

En este contexto, algunos ejemplos de países que han adoptado estrategias de uso de medios electrónicos se reseñan a continuación.

1.3.1 México

Para fomentar pagos electrónicos de montos pequeños, el grupo BIMBO a través de su plataforma electrónica *Red Qiubo* busca implementar pagos electrónicos en tiendas pequeñas o tiendas ‘de papá y mamá’ en México; en las cuales se hará posible la recepción de tarjetas débito/crédito y el uso de aplicaciones móviles para realizar los pagos.

Adicionalmente, desde 2012 se reglamentaron topes máximos para transacciones en efectivo. Los límites se indexaron al valor del salario mínimo legal diario vigente y fueron establecidos de acuerdo con el tipo de transacción. Esta propuesta quedó en La Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia, con los siguientes límites:

Actividad	Límite en SMVDF
Compraventa de inmuebles	8,025
Compraventa de vehículos, nuevos o usados, ya sean aéreos, marítimos o terrestres	3,210
Compraventa de relojes; joyería; metales preciosos y piedras preciosas, ya sea por pieza o por lote y de obras de arte	3,210
Adquisición de boletos que permita participar en juegos con apuesta, concursos o sorteos; así como la entrega a pago de premios por haber participado en dichos juegos con apuesta, concursos o sorteos	3,210
Servicios de blindaje	3,210
Compra venta de acciones o partes sociales	3,210
Arrendamiento de inmuebles, nuevos o usados	3,210

* SMVDF.- Salario Mínimo Vigente en el Distrito Federal.

**Montos de acuerdo al SMVDF al día 1 de enero del año 2015

1.3.2 India

En la actualidad, hay un descuento denominado *Merchant Discount Rate (MDR)* de 0,75% sobre las transacciones de tarjetas de débito hasta Rs.2000 y 1% en todas las transacciones por encima de Rs.2000. La posibilidad de reducción de la MDR y la racionalización de la distribución del MDR a través de diferentes grupos de interés se examinará.

Adicionalmente, India plantea beneficios fiscales a los comerciantes para que acepten pagos electrónicos. Por ejemplo, una devolución de impuestos se puede extender a un comerciante si por lo menos el 50% del valor de las transacciones es a través de medios electrónicos. Alternativamente, una reducción de uno o dos puntos en el impuesto al valor agregado podría ser considerada en todas las transacciones electrónicas por parte de los comerciantes.

Dentro del paquete de medidas que se han puesto en discusión por parte del gobierno de India también se encuentra el diseño de beneficios fiscales en términos de reembolsos de impuestos a los consumidores por pagar una cierta proporción de sus gastos a través de medios electrónicos. Así mismo y de relevancia para el presente proyecto, se considera la imposición de un gravamen al manejo de efectivo en las transacciones superiores a un nivel determinado, además de la imposición de topes al poder liberatorio del efectivo.

1.3.3 Bangladesh

En línea con el programa Digital Bangladesh Vision 2021, dicho gobierno anunció (junio 2015) que acelerará el proceso de transición hacia pagos electrónicos con las siguientes iniciativas:

- Digitalizar todos los pagos de seguridad social que el gobierno realiza a los ciudadanos y todos los pagos de servicios que realizan los ciudadanos al gobierno.
- Digitalización de las remesas domésticas
- Planear esfuerzos conjuntos del sector público y privado para lograr que mayor porcentaje de población acceda a servicios financieros.

1.3.4 Israel

En 2013, se creó un comité para examinar la reducción del uso del efectivo en la economía israelí. Dicho comité encontró, que cerca de una quinta parte de la actividad económica en Israel, no era reportada. Las implicaciones de este hecho, significaban para la Nación, una pérdida de USD 50 billones de dólares al año por concepto de recaudo tributario, monto equivalente al presupuesto total anual de los Ministerios de Defensa, de Salud o de Educación.

Si bien la pérdida económica era significativa, las consecuencias de una economía en la sombra no eran únicamente estas. El impacto negativo de la informalidad, recaía también en la cohesión social, cuestionaba y ponía en duda el Estado de derecho y la legitimidad del Gobierno.

Actuando en el marco de lo establecido por la Decisión 749 de septiembre 17 de 2013, este comité, una vez examinados los problemas por el uso intensivo del efectivo como medio de pago, determinó la necesidad de implementar una política pública, cuyo fin fuese la limitación del uso del efectivo como medio de pago de bienes y servicios en Israel, para combatir los impactos negativos de la informalidad y el lavado de activos como crimen transnacional.

A manera ilustrativa, encontramos que las principales medidas diseñadas por este comité, en cuanto al uso de efectivo se caracterizaron por:

- a) Limitar de manera inmediata el monto de las transacciones en efectivo a NIS 10.000, lo que equivale aproximadamente a ocho millones de pesos
- b) Limitar de manera inmediata el monto de las transacciones entre particulares a NIS 15.000, lo que equivale aproximadamente a doce millones de pesos
- c) Establecer la violación de estas prohibiciones como delito penal, sin perjuicio de las sanciones administrativas y pecuniarias a las que hubiera lugar.

En cuanto al uso de cheques:

- a) Limitar la posibilidad de hacer efectivos cheques endosados más de una vez.
- b) Prohibir el pago y recepción de cheques en blanco.
- c) Limitar el monto para realizar transacciones con el uso de cheques a la suma de no menos de NIS 1.000.000, lo que en USD equivale a 257,660 USD.

En cuanto al uso de medios electrónicos, el comité recomendó:

- a) Implementar una billetera electrónica, que permitiera almacenar diferentes recursos y permita el uso de los medios de pago electrónicos existentes y los que lleguen a existir, promoviendo también el uso de cheques electrónicos.
- b) Avanzar con la regulación necesaria, que permita promocionar el uso de medios de pago electrónicos de manera más eficiente.
- c) Acelerar el uso de medios de pago electrónicos en el ámbito estatal.
- d) Avanzar con el proceso de educación y pedagogía financiera para el público en general.

Las medidas aquí expuestas, si bien se encuentran soportadas en argumentos económicos y sociales contundentes, para el logro de su implementación requieren el trabajo coordinado entre el órgano legislativo y el Gobierno Nacional.

1.3.5 Nigeria

El Banco Central de Nigeria ha desarrollado desde 2012 una política integral de disminución de uso de efectivo con el objetivo de convertirse en 2020 en una de las 20 economías más relevantes de los países en desarrollo. La principal motivación de la estrategia fue la reducción del uso de billetes y monedas aunque no necesariamente la eliminación total del uso de efectivo.

Para lo cual se creó una “contribución por el uso y administración de efectivo” que se causa por transacciones individuales que superen los N500,000 (cerca de 8 millones de pesos colombianos) por personas naturales y N3,000,000 (cerca de 46 millones de pesos colombianos) por personas jurídicas con el fin de incentivar el uso medios electrónicos de pago. Las tarifas de la contribución se fijaron en 3% para personas naturales y 5% para personas jurídicas.

1.4 El uso de efectivo y otros medios de pago en Colombia

En primer lugar, se debe resaltar que Colombia se encuentra dentro del grupo de economías 'little cash' porque el 69% del monto mensual transado en la economía es negociado a través de medios electrónicos. No obstante, este porcentaje corresponde únicamente al 9.7% del número de pagos mensuales realizados⁹. Lo anterior, pone de manifiesto la necesidad de concentrarse en estrategias que incentiven el uso de medios electrónicos en los pagos de montos pequeños.

A continuación se hace un perfil de la demanda y de la oferta de medios de pago distintos al efectivo con el fin de caracterizar los desafíos y las oportunidades de estrategias para la promoción de medios de pago distintos al efectivo. Así mismo, se establece el potencial de medidas que contribuyan al fomento de pagos y recaudo electrónico por parte del gobierno.

1.4.1 Análisis de demanda

En materia de inclusión financiera, según los datos reportados por la plataforma *Global FINDEX* del Banco Mundial para 2014, del total de personas mayores de 15 años en Colombia:

- 39% tiene una cuenta de ahorros.
- 2.2% de las personas tienen una cuenta móvil, aunque es una cifra superior a la de América Latina (1.7%) sigue siendo excesivamente baja.
- 30% tiene tarjeta crédito, y dentro de estas personas se calcula que para el 80.8 % ellas el principal uso de la tarjeta es para realizar retiros en cajeros electrónicos
- 15.4% uso la cuenta el año pasado para recibir su pago en salarios
- 4.8% de las personas reciben pago de programas sociales
- En remesas el porcentaje que se envía y recibe es bajo (19%). La mayoría de estas transacciones se hacen vía operadores de cambio, menos del 1 % utiliza el celular.
- 43.9% de las personas ahorran, pero solo el 12.3% lo hace a través de una institución financiera.
- 38.9 % pide prestado, pero apenas el 15,6 % lo hace a través de una institución financiera

Complementariamente, a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares de (2014) se infiere que la tenencia de productos financieros para los hogares en las cabeceras de las 24 ciudades principales y áreas metropolitanas de Colombia se caracteriza por hecho de que 4.9 millones de hogares en Colombia tienen al menos un producto financiero. Después de las cuentas de ahorro (34.18%) la tarjeta de crédito es el segundo producto financiero que al menos un miembro de los hogares en Colombia tiene, representando el 25.35% de los hogares en Colombia.

⁹ BETTER THAN CASH ALLIANCE. (2015). *Country Diagnostic: Colombia*.

Adicionalmente de la muestra de hogares con algún producto financiero, los hogares con tarjeta de crédito representan alrededor del 36.7%. Los hogares en estrato 3 son los que más reportan la tenencia de tarjetas de crédito con un 37.8%. En segundo y tercer lugar se encuentran los estratos 2 con un 27.6% y 4 con un 14.3% respectivamente. Además, los estratos 5 y 6 representan aproximadamente el 12% de los hogares que reportaron tener tarjeta de crédito entre los miembros del hogar.

De esta forma, estrategias que estimulen el uso de medios de pago electrónicos en la base de la pirámide requieren del diseño de esquemas de incentivos pertinentes y ajustados a las necesidades socioeconómicas de dicho perfil poblacional.

Por último, en materia de inclusión financiera, un estudio de *BBVA research* publicado en noviembre 2014 ubica a Colombia en el puesto 57 entre 82 países. De los demás países en la región se encuentran Brasil (29), Uruguay (43), Venezuela (48), Chile (49), Perú (50), Paraguay (52), Argentina (57) y Bolivia (74). Este resultado evidencia el rezago del país con respecto a los demás en la región; y refleja los bajos índices de formalización de préstamos así como el bajo porcentaje de personas con acceso a tarjetas de crédito.

1.4.2 Análisis de oferta

Sobre los costos de servicios financieros cabe resaltar que si bien se encuentran por debajo del promedio de la región -como lo afirma ASOBANCARIA; sus altos niveles siguen siendo uno de los principales obstáculos para fomentar el uso de medios de pago alternativos al efectivo.

Acerca de los altos costos, un estudio reciente del grupo BANCOLOMBIA destaca los principales costos para los clientes están en: cuotas de manejo, consultas de saldo, retiros por cajero electrónico, consignaciones, generación de certificados, transferencias, impuesto 4xmil, pagos, e ingreso a la sucursal virtual; y que son estos una de las principales barreras para la bancarización.

En este sentido, para examinar las cifras de costos relacionados con servicios financieros es importante precisar que estos no se encuentran regulados. Por ello, se realizó un comparativo de los costos de tarjetas débito y crédito con base en los datos disponibles en la página de la Superfinanciera, a 30 de junio de 2015.

1.4.2.1 Tarjetas de crédito

- Existen varios tipos de tarjetas de crédito, se listan en su orden de disponibilidad en el mercado, así: VISA, MASTERCARD, Tarjetas propias, American Express y Diners. Con

respecto a las cuotas de manejo, estas varían entre \$6,500 y \$65,000; y en promedio, las de menor costo son VISA y MASTERCARD (\$36,757 y \$43,550 respectivamente).

Los valores de cuota de manejo varían dependiendo del tipo de tarjeta.

- El valor promedio de los intereses (tasa efectiva anual) es de 27%. La tasa máxima es de 28.95% y la mínima de 21.59%. El cobro de intereses es igual para todo tipo de tarjetas.
- Existen varias alternativas para realizar avances: en la oficina del banco, en cajeros de la misma o de otra entidad, y por internet. Se pueden realizar avances con costos desde \$0 hasta \$11,500. Los costos promedio más altos son los de avances en oficina, y los menores son de los avances realizados por internet; no obstante, esta última es la forma de avance que menos ofertan las entidades.

1.4.2.2 Cuentas de ahorro

- Las cuotas de manejo asociadas a tenencia de la cuenta varían entre \$0 y \$10,100.
- Las cuotas de manejo asociadas a la tarjeta débito varían entre \$0 y \$10,200.
- El valor por boleto de un talonario varía entre \$111 y \$19,996.
- Respecto a las consultas de saldo. Todas las realizadas vía internet no tienen costo alguno; de las realizadas en un cajero de la misma entidad, varían entre \$0 y \$1,975; y de las realizadas en cajeros de otras entidades, varían entre \$3,000 y \$7,350.
- Los retiros desde un cajero de la misma entidad, varían entre \$0 y \$4,250; mientras que los retiros en cajeros de otra entidad varían entre \$3,000 y \$4,300.
- Las transferencias de dinero a cuentas de otra entidad varían de \$0 a \$1,950.
- Los pagos a terceros varían entre \$0 y \$8,164.
- Los costos por consignaciones nacionales en una oficina diferente a la de radicación varían entre \$0 y \$14,767.
- El costo fijo por acceso a internet varía entre \$0 y \$100,000

En un escenario en el que se quiere promover la sustitución del efectivo es indispensable asegurar una estructura de costos que haga asequibles y accesibles a toda la población las tarjetas (crédito y débito), los de pagos y transferencias electrónicas; y que además imponga costos adicionales al uso de efectivo.

Una estructura coherente con este objetivo debería poner en función de la capacidad de pago los costos y uso de tarjetas; al mismo tiempo que ofrece beneficios a quienes realizan la mayor parte de sus movimientos en forma de pagos electrónicos.

1.4.3 Potencial de recaudo electrónico de ingresos del gobierno central

Ahora, dado que se reconoce que el sector público se cataloga dentro de los principales emisores y receptores de pagos en un país; una revisión de las cifras para Colombia, revela que los ingresos del gobierno corresponden al 17% del PIB. Ver Tabla 0-4

CONCEPTO	(\$ MM)		(% PIB)		Crec. (%)
	2013*	2014*	2013*	2014*	2014*/2013*
INGRESOS TOTALES	119.781	129.363	16,9	17,0	8,0
Ingresos Corrientes	101.788	113.081	14,4	14,8	11,1
Ingresos Tributarios	100.804	112.021	14,3	14,7	11,1
Adm. por la DIAN - Internos**	85.371	95.245	12,1	12,5	11,6
Adm. por la DIAN - Externos	15.086	16.560	2,1	2,2	9,8
Resto tributarios	347	216	0,0	0,0	-37,9
Ingresos No Tributarios	983	1.061	0,1	0,1	7,9
Fondos Especiales	1.268	2.341	0,2	0,3	84,5
Ingresos de Capital	16.725	13.941	2,4	1,8	-16,6
Rendimientos Financieros	692	746	0,1	0,1	7,9
Excedentes de Empresas	14.204	11.830	2,0	1,6	-16,7
Otros	1.829	1.365	0,3	0,2	-25,4

*Cifras proyectadas.

Tabla 0-4 Ingresos del Gobierno Nacional Central
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2015)

Lo anterior implica que la obligatoriedad del uso de medios electrónicos en el recaudo tributario de la DIAN garantizaría que el 14.7% del PIB se realizaría a través de medios electrónicos.

1.5 Antecedentes

Antes de mencionar los principales desafíos que enfrenta el país a la hora de implementar una estrategia para fomentar pagos electrónicos, es preciso mencionar los avances que ya se han hecho; así se evita redundar en planteamientos ya establecidos. Dentro de los esfuerzos realizados por el legislativo y el gobierno para promover los pagos electrónicos se destacan:

- La Ley 1328 de 2009 evidencia los mecanismos desarrollados para minimizar la desinformación por parte de los consumidores de servicios financieros; por ejemplo, el Art.3, establece los principios orientadores que rigen las relaciones dentro del sistema financiero, se incluye el de 'Transparencia e información cierta y oportuna'.
- Acerca de la falta de educación financiera, es preciso mencionar nuevamente la Ley 1328 de 2009; pues en su Art.3 se establece la educación para el consumidor financiero como uno de los principios orientadores que rigen las relaciones dentro del sistema financiero,

y que a su vez, el Art. 9 reglamenta el contenido mínimo de información financiera a la que debe acceder el consumidor. Adicionalmente, se destaca la iniciativa radicada en el Senado para imponer la obligatoriedad de la cátedra de Educación Financiera en todos los establecimientos educativos de Educación Media.

- En relación con los costos asociados a los servicios financieros y rendimientos de cuentas de ahorro, el PL 036 de 2014 pretende eliminar los costos asociados a cuentas poco usadas y exige una tasa de rendimiento positiva para todas las cuentas de ahorro.
- El Ministerio de Hacienda ha manifestado en diversas ocasiones la existencia del compromiso por parte del gobierno para realizar todos sus pagos vía electrónica *“cuando sea posible”*; pero no se establece un cronograma para especificar los tiempos en los que esta transición se llevará a cabo.

2. Iniciativas tendientes a promover el uso de medios de pago electrónicos

Si bien son muchos, los aspectos que tendrían que abordarse con el fin de cubrir en su totalidad las oportunidades que presenta la bancarización y la generalización del uso de medios de pago electrónicos en el país, es clave definir un mecanismo de incentivos eficaz que le permita al país beneficiarse de las mejoras en competitividad y formalización que trae consigo la promoción de los medios electrónicos de pago.

En este orden de ideas, se desarrollan las siguientes propuestas tendientes a desincentivar el uso de efectivo y promover la utilización de medios de pago electrónicos:

1. Creación de una contribución de naturaleza parafiscal, frente al uso de efectivo por encima de los montos establecidos para el reporte de transacciones en efectivo que define la Superintendencia Financiera. El fin de esta contribución es la promoción de medios de pago alternativos al efectivo en los usuarios de bajos ingresos y en las micro y pequeñas empresas priorizando áreas apartadas y con menor ingreso per cápita.
2. Creación del Fondo de Promoción de Medios de Pago Alternativos al Efectivo – FOMEPAE, para la administración y recaudo de la contribución para fiscal aquí creada.
3. Revivir incentivos para el uso de medios de pago electrónico, mediante devolución de puntos del IVA o del impuesto al consumo de manera inmediata.
4. Establecer la obligatoriedad para el uso de medios de pago electrónico cuando existan subvenciones, subsidios, devoluciones o cualquier transferencia de dinero entre el Estado y particulares.
5. Restringir progresivamente la recepción de dinero por parte del Estado, por cualquier concepto: impuestos, contribuciones, multas y similares, únicamente a medios de pago electrónicos.

6. Establecer mecanismos regulatorios claros para los costos asociados a los medios de pago de transferencias de bajo monto, en cabeza de la Superintendencia Financiera.
7. Introducir mecanismos progresivos y focalizados para incentivar el uso de medios de pago electrónicos.
8. Fortalecer la formación en educación financiera con énfasis en medios digitales y virtuales.

En este contexto, existe el pleno convencimiento que la aprobación, y posterior aplicación de este proyecto de ley, puede generar efectos positivos como la disminución de la inseguridad, una menor informalidad en todas sus dimensiones (laboral, empresarial, personal, entre otros), generar mayores eficiencias en el desarrollo de actividades económicas, promover la inclusión social y mitigar el impacto ambiental. Con este ánimo, y propendiendo por una Colombia formal y libre de corrupción, se pone a consideración del Congreso de la República este Proyecto de Ley.

MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA

Senadora

Partido Centro Democrático

ALFREDO RAMOS MAYA

Senador

Partido Centro Democrático

Proyecto de ley N. de 2015

Proyecto de ley “por la cual se adoptan medidas para estimular el uso de medios de pago distintos al efectivo y se dictan otras medidas”

TITULO I

DISPOSICIONES Y PRINCIPIOS GENERALES

Artículo 1.- OBJETO. La presente ley establece mecanismos para promover el uso de medios de pago alternativos al efectivo, con el fin de favorecer la formalización de las transacciones económicas de la economía colombiana y por ende la eficiencia del sector público y privado; así como para incrementar los niveles de trazabilidad tributaria de los recursos que movilizan los consumidores en la economía.

Artículo 2.- PRINCIPIOS GENERALES. En respeto del poder liberatorio ilimitado del efectivo en la economía, en los términos del artículo 8 de la Ley 31 de 1991, el Estado Colombiano intervendrá en la economía para la implementación de mecanismos que promuevan el uso de medios de pago alternativos al efectivo con base en los siguientes principios.

1. *Despliegue tecnológico.* El Estado desplegará todos sus esfuerzos para promover la tecnología en la infraestructura productiva, comercial y de servicios que facilite la masificación de medios de pago alternativos al efectivo.
2. *Progresividad y focalización.* Las estrategias desarrolladas, en el marco de la presente ley, para la promoción de medios de pago alternativos al efectivo deberán garantizar la adecuada progresividad y focalización con el fin de priorizar el acceso a estos medios alternativos a las personas de bajos ingresos, y a las micro y pequeñas empresas con especial atención a las ubicadas en regiones apartadas del país
3. *Alianzas público-privadas.* El desarrollo de estrategias para disminuir el uso del efectivo, requiere de la concertación de políticas y estrategias con el sector privado, para lo cual se definirán los mecanismos adecuados de interacción y definición de políticas públicas y regulación en la materia.
4. *Gobierno electrónico.* El Gobierno Nacional promoverá que el Estado sea líder y ejemplo de la implementación de estrategias para promover el uso de medios de pago alternativos al efectivo.

TITULO II

DE LA CONTRIBUCIÓN PARAFISCAL Y DEL FONDO PARA LA PROMOCIÓN DE MEDIOS DE PAGO ALTERNATIVOS AL EFECTIVO

Artículo 3.- DE LA CONTRIBUCIÓN PARA PARA LA PROMOCIÓN DE MEDIOS DE PAGO ALTERNATIVOS AL EFECTIVO. Créase una contribución parafiscal con destino a la promoción de la masificación de medios de pago alternativos al efectivo. La contribución estará a cargo de los aportantes previstos en el artículo 4º. de la presente ley.

Artículo 4.- APORTANTES DE LA CONTRIBUCIÓN PARA PARA LA PROMOCIÓN DE MEDIOS DE PAGO ALTERNATIVOS AL EFECTIVO. Se consideran aportantes de la contribución parafiscal las personas naturales y/o jurídicas que realicen transacciones individuales en efectivo en moneda legal o extranjera cuyo valor sea superior a las cuantías definidas por la Superintendencia Financiera, en virtud del artículo 103 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero sobre control de las transacciones en efectivo.

Artículo 5.- BASE DE LIQUIDACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN. La contribución parafiscal se liquidará al momento de desarrollar transacciones individuales en efectivo en moneda legal o extranjera cuyo valor sea superior a las cuantías definidas por la Superintendencia Financiera, en virtud del artículo 103 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero sobre control de las transacciones en efectivo, o la norma que lo modifique o adicione.

La contribución será fijada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y corresponderá a un porcentaje sobre la suma resultante de la diferencia entre el valor nominal de la transacción y el tope definido en virtud del artículo 103 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero o la norma que lo modifique o adicione, en cabeza de los aportantes previstos en el artículo 4 de la presente ley a favor del Fondo de Promoción de Medios De Pago Alternativos al Efectivo (FOMEPAE) al que hace referencia el artículo 6 de la presente ley.

La contribución deberá pagarse al momento de realizar la transacción en efectivo que la causa, y será recaudada por las instituciones financieras responsables del reporte de transacciones en efectivo, al momento de su realización.

Parágrafo. El porcentaje de la contribución será definido bianualmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, previa recomendación del Comité Directivo del Fondo para la Promoción de Medios de Pago Alternativos al Efectivo, y no podrá superar el 1%. Para efectos del control del pago de la contribución parafiscal, la Superintendencia Financiera reglamentará los reportes complementarios que deberán ser generados por las instituciones financieras responsables de su recaudo.

Artículo 6.- DEL FONDO DE PROMOCIÓN DE MEDIOS DE PAGO ALTERNATIVOS AL EFECTIVO (FOMEPAE). Créase el fondo de promoción de medios de pago alternativos al efectivo –

FOMEPAE para el manejo de los recursos provenientes de la contribución parafiscal que se crea en el artículo 3 de esta ley, el cual se ceñirá a los lineamientos de la política definidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El producto de la contribución parafiscal se llevará a una cuenta especial bajo el nombre FONDO DE PROMOCIÓN DE MEDIOS DE PAGO ALTERNATIVOS AL EFECTIVO (FOMEPAE) con destino exclusivo al cumplimiento de los objetivos previstos en esta ley.

Artículo 7.- DESTINACIÓN DE RECURSOS Y OBJETIVOS DEL FOMEPAE. Los recursos del fondo de promoción de medios de pago alternativos al efectivo –FOMEPAE- se destinarán a la ejecución y financiación de estrategias para promover el uso de medios de alternativos al efectivo por parte de las micro y pequeñas empresas y por las personas naturales que cumplan ciertos requisitos mínimos, de acuerdo con la política que presente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación al Comité Directivo del FOMEPAE.

Artículo 8.- OTROS RECURSOS PARA EL FOMEPAE. El Gobierno Nacional destinará anualmente una partida presupuestal correspondiente a no menos del cincuenta por ciento del recaudo de la contribución parafiscal en la vigencia inmediatamente anterior para complementar el presupuesto del Fondo para la promoción de medios alternativos al efectivo.

Artículo 9.- ADMINISTRACIÓN DEL FOMEPAE. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá celebrar contratos con agremiaciones del sector financiero que reúnan condiciones de representatividad nacional para la administración del fondo de promoción de medios de pago alternativos al efectivo – FOMEPAE. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público reglamentará la materia.

Artículo 10.-. DEL COMITÉ DIRECTIVO DEL FOMEPAE. El Fondo de promoción de medios de pago alternativos al efectivo tendrá un Comité directivo compuesto por al menos once miembros

1. El Ministro de Hacienda y Crédito Público quien solo podrá delegar en uno de sus viceministros.
2. El Ministerio de Comercio Industria y Turismo quien solo podrá delegar en uno de sus viceministros.
3. El Director Nacional de Planeación o su delegado
4. El Superintendente financiero o su delegado
5. El director de la Unidad administrativa especial de impuestos y aduanas nacionales o quien haga sus veces.

6. El director de la Unidad administrativa especial de información y análisis financiero o quien haga sus veces.
7. El director de la Unidad de protección normativa y regulación financiera o quien haga sus veces.
8. Dos representantes de agremiaciones privadas de instituciones bancarias y financieras
9. Un representante del sector comercio
10. Un representante de las asociaciones de usuarios financieros.

La integración definitiva del Comité directivo del FOMEPAE será establecida por el Gobierno Nacional mediante decreto, para lo cual deberá garantizar la adecuada participación en el mismo del sector privado y de las asociaciones de usuarios financieros

Parágrafo. La adopción de las decisiones del comité directivo requerirá del voto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 11.- FUNCIONES DEL COMITÉ DIRECTIVO DEL FOMEPAE. El comité directivo del fondo de promoción de medios de pago alternativos al efectivo tendrá las siguientes funciones:

- a) Aprobar el presupuesto anual de ingresos y gastos del fondo presentado por la entidad administradora del mismo, previo visto bueno del Ministerio de Hacienda y Crédito Público;
- b) Recomendar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público las tarifas bianuales de la contribución para la promoción de medios de pago alternativos al efectivo; teniendo en cuenta la dinámica de incentivos que esta medida genera, así como los lineamientos de política económica del Gobierno nacional.
- c) Definir las estrategias de promoción de medios de pago alternativos al efectivo con sus respectivos montos de inversión para la generación de incentivos compatibles con la ley, tanto desde la perspectiva de la demanda como de la oferta.
- d) Priorizar la co-financiación de proyectos que promuevan el uso de medios de pago alternativos al efectivo en transacciones de bajos montos en micros y pequeñas empresas.
- e) Aprobar las inversiones que con recursos del fondo deba llevar a cabo la entidad administradora para cumplir con el contrato de administración del mismo, y
- f) Velar por la correcta y eficiente gestión del fondo por parte de la entidad administradora del mismo.

TITULO III

MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA LA PROMOCIÓN DE MEDIOS DE PAGO ALTERNATIVOS AL EFECTIVO

Artículo 12.- DEVOLUCIÓN DEL IVA POR ADQUISICIONES CON TARJETA DÉBITO, CRÉDITO Y PAGOS ELECTRÓNICOS. Adiciónese el Art. 850-2 al estatuto tributario, el cual quedará así:

Devolución del IVA por adquisiciones con tarjetas de crédito, débito o banca móvil: Las personas naturales que adquieran bienes o servicios a la tarifa general del impuesto sobre las ventas mediante tarjetas de débito, crédito o a través de medios electrónicos, tendrán derecho a la devolución de puntos del Impuesto sobre las Ventas pagado en la siguiente forma:

- *Tres (3) puntos del impuesto a las ventas pagado a través de tarjeta débito o a través de medios electrónicos.*
- *Dos (2) puntos del impuesto a las ventas pagado a través de tarjeta crédito.*

El Gobierno Nacional determinará la forma y condiciones de la devolución para que esta se haga efectiva de forma inmediata a la realización de la transacción, en la factura de venta o su correspondiente, o a través de la entidad financiera que la soporta.

Artículo 13.- DEVOLUCIÓN DEL IMPUESTO AL CONSUMO POR ADQUISICIONES CON TARJETA DÉBITO, CRÉDITO Y PAGOS ELECTRÓNICOS. Adiciónese el Art. 512-14 al estatuto tributario, el cual quedará así:

Devolución del Impuesto al Consumo por adquisiciones con tarjetas de crédito, débito o banca móvil: Las personas naturales que adquieran bienes o servicios a la tarifa general del impuesto al consumo mediante tarjetas de débito, crédito o a través de medios electrónicos, tendrán derecho a la devolución de un punto del Impuesto al Consumo.

El Gobierno Nacional determinará la forma y condiciones de la devolución para que esta se haga efectiva de forma inmediata a la realización de la transacción, en la factura de venta o su correspondiente, o a través de la entidad financiera que la soporta.

Artículo 14.- TRANSFERENCIAS SOCIALES ELECTRÓNICAS. El Gobierno Nacional deberá cumplir sus compromisos en el marco de los programas de asistencia social asociados con transferencias y subsidios sociales de carácter monetario a las personas de menores ingresos exclusivamente por medios electrónicos a partir de enero de 2017.

Parágrafo. Las entidades administradoras de los programas sociales de transferencias podrán someter proyectos de pagos electrónicos para su co-financiación por el Fondo para la Promoción de Medios de Pago Alternativos al Efectivo (FOMEPAE).

Artículo 15.- RECAUDO ELECTRÓNICO DE IMPUESTOS NACIONALES. El Gobierno Nacional en cabeza de la Dirección de la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales deberá establecer una estrategia de promoción progresiva de recaudo electrónico de impuestos nacionales, la cual propenderá por el establecimiento de incentivos económicos para el uso de este mecanismo de recaudo por las personas de bajos ingresos así como por las micro y pequeñas empresas según la clasificación legal vigente.

Parágrafo. La DIAN podrá someter proyectos de fomento de recaudo electrónico focalizados en personas de bajos ingresos y en micro y pequeñas empresas para su co-financiación por el Fondo para la Promoción de Medios de Pago Alternativos al Efectivo (FOMEPAE).

Artículo 16.- TOPES TARIFARIOS DE COMISIONES POR PAGOS ELECTRÓNICOS PARA MICROS Y PEQUEÑAS EMPRESAS. El Gobierno Nacional en cabeza de la Superintendencia Financiera definirá topes tarifarios para las comisiones que cobran las instituciones financieras por la provisión de servicios y/o plataformas de pagos alternativos al efectivo a micros y pequeñas empresas.

TITULO IV DISPOSICIONES FINALES

Artículo 17.- VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación. En caso de conflicto con otras leyes, prevalecerá esta.

Las excepciones y derogatorias sobre esta ley por normas posteriores, deberán identificar expresamente la excepción, modificación o la derogatoria.

MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
Senadora
Partido Centro Democrático

ALFREDO RAMOS MAYA
Senador
Partido Centro Democrático