

REGULACIÓN BANCARIA

SUS COSTOS Y EFECTOS SOBRE LA BANCARIZACIÓN



Prólogo: Gerardo Hernández Correa, Superintendente Financiero de Colombia

REGULACIÓN BANCARIA:

SUS COSTOS Y EFECTOS SOBRE LA BANCARIZACIÓN

Sergio Clavijo
Alejandro Vera
David Malagón
Ana María Zuluaga
Álvaro Parga
Andrea Ríos

Prólogo: Gerardo Hernández Correa,
Superintendente Financiero de Colombia

Bogotá, marzo de 2015



ANIF

Asociación Nacional de Instituciones Financieras

Calle 70A No. 7-86

Bogotá D.C., Colombia

Copyright © 2015 ANIF

ISBN: 978-958-57042-8-2

Impresión y encuadernación: Panamericana Formas e Impresos S.A.

Diseño y diagramación: Tatiana Herrera

Impreso y hecho en Colombia

CONTENIDO

Prólogo	7
Resumen	23
I. Introducción	25
II. Tendencias actuales en la regulación financiera internacional	31
1. Regulación financiera poscrisis	33
2. La Ley Dodd-Frank y su reglamentación a través de la Regla Volcker	38
III. Estructura y organización del sistema bancario colombiano	47
1. Estructura de mercado del sector bancario colombiano durante 1995-2013	48
2. Beneficios de la estructura competitiva del sistema bancario	59
IV. Costos de la regulación financiera en Colombia	75
1. Regulación tributaria	80
1.1. Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF)	82
1.2. Devolución y declaraciones del IVA	94

1.3. Retención en la fuente y autorretención del CREE	97
1.4. Información exógena requerida por la DIAN	98
2. Regulación en materia de gestión bancaria	101
2.1. Solvencia bancaria	102
2.2. Gestión de riesgos	116
3. Regulación sobre comisiones	119
3.1. Retiros en cajeros de otra red	120
3.2. Elaboración de reportes en físico para los clientes	123
3.3. Suministro de productos del pasivo bancario sin costo	126
4. Otros temas regulatorios	129
4.1. Inversiones forzosas en TDAs	129
4.2. Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF)	137
4.3. Inflación regulatoria del sector financiero vs. innovación de productos y servicios	141
4.4. <i>Hábeas Data</i>	144
5. Impacto agregado	145
6. Implicaciones	150
6.1. Relación bancos-consumidores	150
6.2. Objetivos de bancarización	151
6.3. Inflación regulatoria local vs. global	153
V. Conclusiones	161
Referencias bibliográficas	183

Prólogo

Introducción

La crisis financiera desatada por la quiebra de Lehman Brothers tomó por sorpresa, literalmente, a todo el mundo. No estaba en los planes de reguladores, supervisores y agentes del mercado que el sistema financiero global pudiera sufrir un choque de la magnitud que se presentó en 2008. Si bien en estos casos siempre aparecen, *a posteriori*, quienes aseguran que habían advertido lo que pasó, lo cierto es que la crisis financiera global desafió por completo la regulación y la sabiduría convencional de cómo enfrentar una situación de esta naturaleza.

Los reguladores y supervisores americanos y europeos tuvieron que, sobre la marcha, buscar soluciones poco convencionales. Los bancos centrales dejaron atrás la ortodoxia y llenaron de liquidez el mercado para prevenir una falla generalizada del sistema de pagos. También se extendió, en algunos países, el cubrimiento del

seguro de depósito, asumiendo el presupuesto público el riesgo moral que todos los libros de texto recomendaban evitar. Naturalmente, la gestión de los supervisores también fue cuestionada.

Los riesgos de un sistema financiero integrado se materializaron en una tormenta perfecta. No se trató de una simple crisis bancaria como había ocurrido en el pasado. AIG, la compañía de seguros con la mayor operación global, fue una ficha clave del desajuste generalizado del mercado. En las memorias del Secretario del Tesoro Americano, Hank Paulson narra cómo, en medio de la crisis que cada día iba sumando un nuevo actor, fue informado de que AIG tenía severos problemas financieros derivados de operaciones de cubrimiento originados en una pequeña unidad de la compañía de seguros ubicada en Londres. Las fallas en la transparencia del mercado, en el rol de las juntas directivas y la desprotección del consumidor financiero se hicieron patentes y, con ello, la necesidad de corregirlas.

No se hicieron esperar las reformas al sistema financiero, tanto así que la profusa literatura académica producida después de la crisis no ha dudado en señalar que hoy en día hay una nueva arquitectura del mercado financiero. Las reformas introducidas con la Ley Dodd-Frank y por los países de la Comunidad Europea con un supervisor único y una agencia encargada de la resolución bancaria, son una prueba de ello.

La investigación de ANIF: *Regulación Bancaria: sus costos y efectos sobre la bancarización* hace un muy buen recuento de los cambios, resaltando que se busca “restaurar las “murallas chinas” entre la banca tradicional y la de inversión...con el fin de

separar de mejor manera los dineros del público involucrados en la intermediación financiera tradicional de aquellos relacionados con la banca de inversión, altamente apalancada”, concluyendo que su aplicación no luce muy expedita y generará altos costos.

En lo que sí se ha avanzado, y mucho, es en establecer e implementar recomendaciones para fortalecer el capital y la liquidez del sistema financiero. Estas recomendaciones agrupadas en Basilea III ya están en marcha con planes claros por parte de los países miembros del G-20 que se comprometieron en adoptarlas. En otras palabras, se realizaron cambios profundos en la regulación financiera, cuyos efectos aún están por conocerse en la medida en que su implementación ha venido haciéndose con amplios plazos de transición.

El Financial Stability Board (FSB) creó una serie de comités regionales para tratar de evaluar los impactos de las reformas en los países en desarrollo, en los cuales se ha indicado que si bien aún no hay efectos tangibles, sí se pueden avizorar cambios profundos en el futuro que deben monitorearse con cuidado.

La regulación como elemento fundamental de la nueva arquitectura financiera

Tuve la oportunidad, como Superintendente Financiero, de participar en la reunión de IOSCO en el año de 2010. Las ponencias presentadas en ese foro, que reúne a los principales actores del mercado de valores del mundo, se enfocaron en alertar sobre la posibilidad de un “*over-shooting*” regulatorio que dificultara

los avances y beneficios de la integración de los mercados financieros. Recuerdo que en ese momento todavía se hablaba con alguna nostalgia de la autorregulación de los mercados, tema que poco a poco fue desapareciendo de las agendas de reuniones posteriores. Hoy en día, si algo se discute es que las reformas en esta materia han sido tímidas y que es necesario apurar el paso con regulaciones que incentiven una mayor transparencia en los mercados de valores del mundo, teniendo en cuenta la inmensa interconexión entre los mercados.

No sucedió así con las reformas de las entidades bancarias. Como ya se indicó, el Financial Stability Board y el Comité de Basilea introdujeron rápidamente reformas para mejorar la calidad del capital bancario y establecer un nuevo marco para monitorear la liquidez de los establecimientos de crédito. Se propusieron, en consecuencia, aumentos importantes en el capital y la conveniencia de adoptar instrumentos macro y microprudenciales que permitieran a las entidades anticiparse frente a los cambios de los ciclos económicos.

Igualmente, se introdujo la idea de bancos demasiado grandes para fallar y se propusieron mecanismos tendientes a evitar que el presupuesto público tuviera que salir nuevamente en rescate. Como corolario de lo anterior, se trabajó en mecanismos de resolución bancaria que permitan evitar de manera anticipada la quiebra de estas entidades denominadas G-SIFIS.

Pero el trabajo coordinado de los reguladores globales no solo se enfocó en mirar temas de capital y liquidez, también se propusieron reformas relacionadas con algunos riesgos financieros como

el de contraparte, el de las operaciones derivadas de operaciones distintas al libro bancario y el de las titularizaciones.

Paralelamente, se insistió en la necesidad de desarrollar mejoras en la protección al consumidor financiero, creando nuevas agencias e instrumentos para lograr más información, buscando una mayor competencia. Igualmente, se busca la mejora de los procesos de supervisión, reforzando la idea de una supervisión basada en riesgo, dejando atrás la formal de cumplimiento.

Como puede apreciarse, y como se advierte en la investigación de ANIF, se desarrolló un marco regulatorio más exigente y, por así decirlo, más “costoso” para la intermediación financiera, pero, a la vez, más fuerte en beneficio de la estabilidad financiera.

Proceso de reforma en los países de América Latina

Los sistemas financieros de la región no sufrieron efectos directos de la crisis global. Se ha señalado que, probablemente, dado que en nuestros países se habían presentado crisis bancarias en el pasado reciente, la regulación estaba mejor preparada y los bancos mejor capitalizados. Otros destacan que, gracias a que nuestros sistemas financieros no estaban integrados con los mercados globales, no sufrieron plenamente los efectos. En Colombia se ha destacado que, luego de la crisis financiera de fin de siglo, las instituciones financieras y los mismos establecimientos bancarios estaban mejor preparados. De hecho, se resaltan las medidas coordinadas que tomaron en el año 2008 el Banco de la República, el Ministerio de

Hacienda y la Superintendencia Financiera, al aumentar el encaje bancario, imponer restricciones al endeudamiento externo, regular de manera más estricta las operaciones de derivados e incentivar el uso de las utilidades bancarias para su capitalización, entre otras.

Pese a que no hubo un impacto directo, las autoridades de regulación de la región incluyeron en sus agendas de trabajo revisar las nuevas propuestas regulatorias y adaptarlas, no necesariamente adoptarlas, dependiendo del desarrollo del mercado financiero local. Hay que recordar que los sistemas financieros de la región son particularmente heterogéneos en profundización financiera, niveles de solvencia y liquidez, exposición de riesgos, concentración y rentabilidad. De allí que la regulación bancaria sea un reflejo de ese desarrollo y que los cronogramas para seguir los mejores estándares internacionales muestren diferencias muy grandes.

¿En dónde está Colombia?

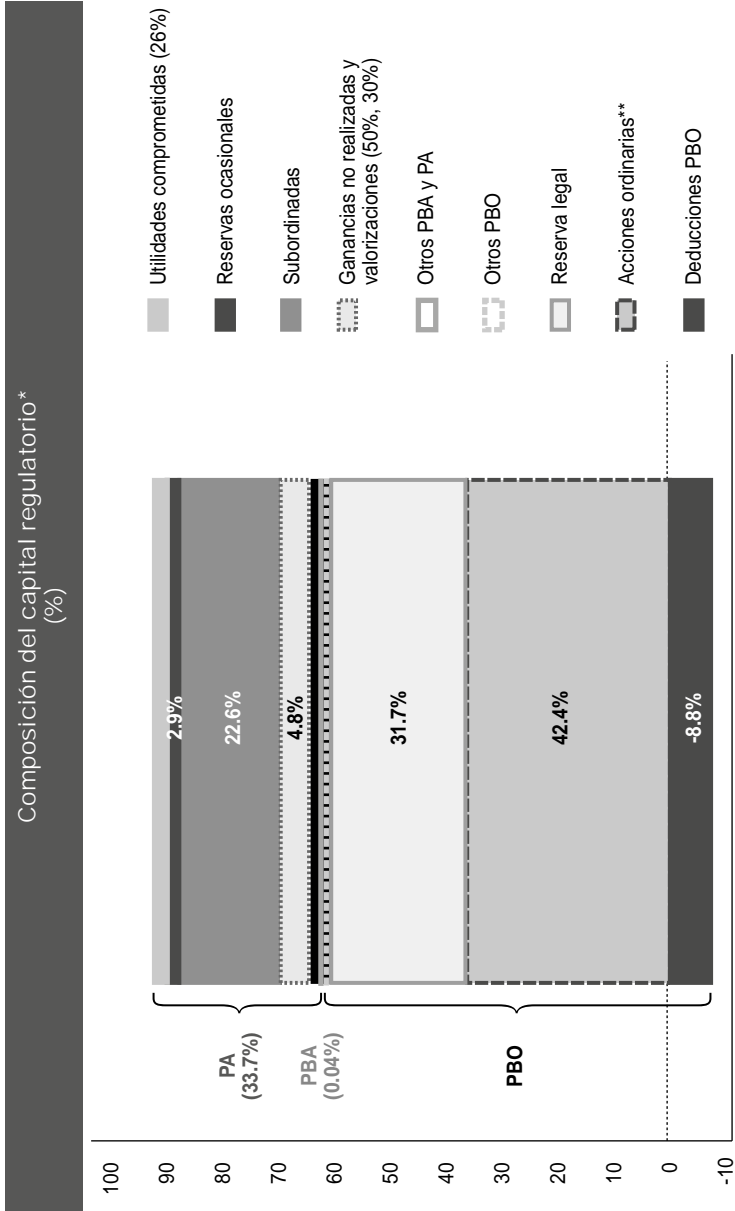
Desde que inició la administración del presidente Santos se estableció como una de las prioridades seguir los mejores estándares internacionales en materia de regulación y supervisión financiera. Dada la experiencia de la crisis financiera de finales de los años noventa, enfocamos nuestros esfuerzos en mejorar la regulación de capital y liquidez. Para ello, con el Ministerio de Hacienda se inició un trabajo riguroso de revisar la calidad de capital de los establecimientos de crédito, con el objetivo de que el capital cumpliera con las recomendaciones internacionales.

Con la expedición del Decreto 1771 de 2012, se adoptaron los criterios de clasificación establecidos por Basilea III, bajo el principio de que los elementos constitutivos del capital deberían poder ser utilizados sin dilaciones en caso de que ello fuera necesario para absorber eventuales pérdidas. La reforma se introdujo sin traumatismos y destacó que, hoy en día, cerca del 67% del capital está constituido por recursos de la mayor calidad, es decir acciones y reserva legal.

ANIF en su estudio corrobora la importancia y oportunidad de la reforma. Asimismo, menciona el que no se hubiera adoptado un enfoque de “ducha fría”. Lo cierto es que en los mismos principios de Basilea se destaca el de la flexibilidad con el propósito, precisamente, de buscar una transición en los impactos, permitiendo así ajustes en el mercado financiero.

La reforma al capital se hizo sin introducir variantes “criollas”, término acuñado en el estudio para caracterizar medidas distintas a las recomendadas internacionalmente, con rigurosos estudios de impacto, que fueron comparados con los realizados por la misma industria y sobre los cuales no hubo controversia.

Naturalmente, el hacer más exigente la calidad de capital de los establecimientos de crédito tiene implicaciones para la operación y rentabilidad de las entidades y sus accionistas, pero de ninguna forma puede considerarse como un “costo” regulatorio. En la intensa discusión que se surtió en el proceso de reforma, los establecimientos de crédito nunca plantearon ese argumento, conscientes de la necesidad de ajustarse a las mejores prácticas.



* Incluye activos ponderados por riesgo de crédito y de mercado.

** Incluye la prima en colocación de acciones.

Fuente: Superintendencia Financiera.

No haberlo hecho sí hubiera generado “costos” en la percepción de los mercados sobre la fortaleza de las instituciones bancarias con el consecuente costo de fondeo.

El cambio del ciclo económico que vive América Latina en la actualidad certifica que la reforma se hizo en el momento oportuno, sin afectar el crecimiento sostenible del crédito y poniendo en una mejor posición a los establecimientos de crédito frente a un menor crecimiento de la economía. En esta materia, lo realmente “costoso” para la economía y el sector financiero es no tener unos niveles adecuados de capital.

Igual puede decirse de la nueva regulación que ajustó el Sistema de Administración de Riesgos de Liquidez. La experiencia de la crisis de finales de los noventa, en donde buena parte de los establecimientos de crédito tuvo que acudir de manera intensa al uso de la ventanilla de liquidez de última instancia del Banco de la República, nos llevó a proponer y emitir la Resolución 44 de 2011 de la Superintendencia Financiera, siguiendo muy de cerca las recomendaciones de Basilea III en esta materia. Se introdujo así el concepto de Activos Líquidos de Alta Calidad (ALAC), compuesto por efectivo y activos líquidos que son recibidos como colateral por el Banco Central. Adicionalmente, se estableció que la cantidad de ALAC debe ser al menos del 70% del total de los activos líquidos, con el fin de asegurar una estructura de activos líquidos que efectivamente puedan utilizarse como fuente de fondeo en momentos de estrés. También se definió la ventana de tiempo de 30 días para el cálculo de cobertura de liquidez, en adición al requerimiento de los 7 días.

De nuevo, los ajustes normativos se hicieron con rigurosos estudios de impacto realizados conjuntamente con la industria y que, como mencionaré posteriormente, es la práctica usada para todas las propuestas de cambio regulatorio por parte de la Superintendencia Financiera. Tampoco se encuentran en la formulación de la regulación “criollismos” introducidos por parte de la Superintendencia, que se ciñó de manera cuidadosa a las recomendaciones de Basilea.

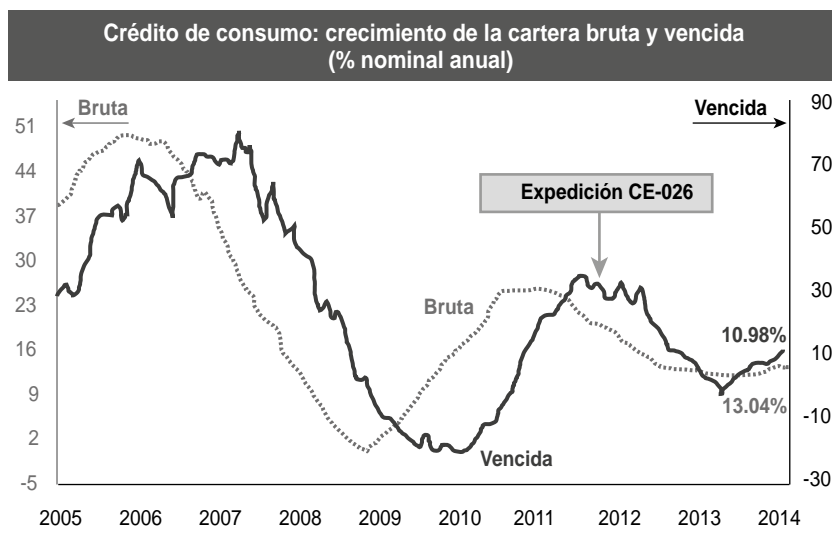
Este ajuste regulatorio se extendió, con algunos cambios, a la operación de los Comisionistas de Bolsa (Resolución 10 de 2014) y, más recientemente, a la operación de los Fondos de Inversión Colectiva (Resolución 3 de 2015). De esta manera se reconocen los riesgos derivados de una mayor interconexión entre los mercados financieros en Colombia con los de la alta volatilidad de los mercados externos.

Al igual que en el caso de la reforma de capital, el que el sistema tenga mayores activos líquidos que puedan ser utilizados en las ventanillas de liquidez del Banco de la República es un instrumento que permite a las entidades evaluar y definir de mejor manera su riesgo de liquidez y, en caso de problemas, actuar de manera preventiva. Si esto se hace adecuadamente, los beneficios redundan directamente en menores costos.

Otro frente de reformas se dirigió a revisar la pertinencia técnica de las “provisiones contracíclicas”. Esta revisión fue solicitada al FMI y al Banco Mundial, que en el ejercicio del

FSAP analizaron y probaron este instrumento sin encontrar mayores reparos, recomendando asegurar un uso flexible para las entidades bancarias, pues de lo contrario tendría efectos procíclicos indeseables.

A esto se adicionó una nueva provisión al crédito de consumo que se activa automáticamente cuando la cartera mala crece por fuera de su tendencia histórica, constituyéndose en una típica medida “microprudencial” que actúa de manera automática de acuerdo con el comportamiento del mercado. Basta revisar las series de comportamiento del crédito de consumo para ver que este instrumento regulatorio tuvo mucho que ver con lo que el director de ANIF ha denominado un “aterrizaje suave” del crecimiento de este tipo de crédito.



Fuente: Superintendencia Financiera.

Una mención corta, pero importante, es la convergencia con las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), reforma indispensable llevada de manera cuidadosa y avisada con mucha anticipación que, como se reconoce en el estudio de ANIF, ofrece enormes beneficios a las entidades financieras. Acierta ANIF al afirmar que el proceso ha sido demandante de recursos, es un cambio de enorme envergadura con implicaciones no solo operativas, sino en las decisiones estratégicas que ahora deben tomar las juntas directivas. Costoso pero necesario, sin duda alguna. Las decisiones adoptadas por la Superintendencia en esta materia han seguido lo hecho por países como Chile y Perú y mal puede decirse que las excepciones realizadas se hicieron para no “generar ruido” en la labor de supervisión. Se hicieron para asegurar la adecuada supervisión del sistema, tan necesaria para la estabilidad financiera.

Protección al consumidor

El estudio de ANIF incursiona también en mirar algunos de los costos derivados por medidas relacionadas con la protección al consumidor financiero mediante obligaciones relacionadas con la entrega de más información sobre costos de los principales productos ofrecidos.

Al revisar lo que ocurre en otras jurisdicciones de la región, se puede afirmar que hay una tendencia clara en exigir mayor información a las entidades financieras, buscando una mayor transparencia y con ello más competencia. Al fin y al cabo lo

que enseñó la crisis de 2008, y que Colombia ya había vivido con la crisis hipotecaria de finales de los años noventa, es que los consumidores financieros no tenían pleno conocimiento de los productos adquiridos. Evitar la asimetría de información claro que tiene un costo, pero ese costo es parte integral del negocio financiero y no debería mirarse como si fuera “gravoso”. Acaso, ¿que el deudor entienda plenamente sus derechos y obligaciones no lleva a que pueda pagar cumplidamente sus obligaciones? O que el depositante conozca las condiciones y costos de una cuenta de ahorros o bancaria, ¿no genera más competencia en beneficio del sistema financiero como un todo, solo para citar dos ejemplos?

La reflexión real es que el desarrollo de estos temas debería darse voluntariamente como las mejores prácticas por parte de la industria, evitando así la intervención del Congreso o del Ejecutivo. Afortunadamente así lo han entendido muchas entidades que en sus políticas se adelantan a las necesidades de información de sus clientes; si ese comportamiento es generalizado, seguramente se podrán evitar iniciativas regulatorias que la banca puede considerar inconvenientes.

Una variable adicional que podría mirarse en un futuro estudio es la de los ahorros que tendrían las entidades al dar mayor información, dada la disminución de quejas relacionadas con los servicios financieros. El proceso de quejas implica un desgaste inmenso para las entidades y la Superintendencia, que podría evitarse actuando de manera preventiva.

Reflexiones finales

El estudio de ANIF concluye que en el proceso regulatorio faltan análisis de costo beneficio, que las medidas pueden afectar la competitividad global, que en algunos casos se puede presentar una desarticulación institucional, que se introducen medidas “criollas” que se apartan de las recomendaciones internacionales y que se echan de menos períodos adecuados de transición para su cumplimiento.

En este escrito he sostenido que, en materia de regulación prudencial o de “regulación en gestión bancaria”, como se denomina en el estudio de ANIF, las reformas han sido adecuadas y oportunas, con un proceso cuidadoso de elaboración y discusión, y estudios de impacto realizados conjuntamente con los establecimientos de crédito. En todos los casos, se dieron plazos de transición adecuados y su fundamentación se basó en las recomendaciones de Basilea III. Estoy convencido que las reformas prudenciales, si bien tienen costos, eran más que necesarias si el sistema financiero colombiano quiere competir globalmente, más aún con mayores riesgos debido a su expansión internacional.

Como lo sugiere correctamente el estudio de ANIF, para una buena regulación se requiere no solo el conocimiento técnico, sino establecer un procedimiento que permita la discusión con la industria y la ciudadanía en general antes de ponerse en práctica. La Superintendencia Financiera sigue ese procedimiento de manera rigurosa. Se publica la agenda normativa previamente, se

publican para comentarios los proyectos de normativa, se comparten con la industria los ejercicios de impacto y se analizan las observaciones que se presentan y, si se consideran pertinentes, se hacen las modificaciones. La OCDE en su revisión destacó este proceso como uno que cumple los mejores estándares internacionales. Naturalmente se puede mejorar, fortaleciendo técnicamente los ejercicios de impacto, pero los cimientos están establecidos. También acierta ANIF en que este ejemplo debería seguirse por otras autoridades.

El estudio de ANIF incursiona en otras áreas de la regulación que afectan al sector financiero, tales como la tributaria, el *Hábeas Data*, las inversiones forzosas y los efectos de la regulación de intervención sobre comisiones, entre otros, que deben ser materia de análisis. Son bastantes las advertencias sobre la tendencia internacional de imponer a las entidades financieras la obligación de realizar labores que van más allá de su función de intermediación financiera. *The Economist*, por ejemplo, en distintos artículos ha criticado el que las autoridades hayan venido extendiendo responsabilidades que pueden afectar la operación misma de las entidades y aumentar su riesgo reputacional, por ejemplo, en lo relacionado con el lavado de activos y la financiación del terrorismo. Este tema, que se enfoca en el estudio desde el punto de vista de los costos, bien merece un análisis más profundo para evitar talanqueras a la actividad financiera.

Pero tal vez la contribución más importante es la de cuantificar los costos imputables a la regulación, los cuales, como se

ha mencionado anteriormente en este prólogo, tienen efectos buenos y malos, según como se miren, en los estados financieros y la disponibilidad de recursos para la intermediación financiera. Qué bueno sería que se pudiera hacer un estudio regional que permitiera mirar, con el mismo grado de profundidad que en el caso colombiano, lo que sucede en otras jurisdicciones y recomendar las mejores prácticas.

La discusión planteada en el estudio de ANIF es necesaria no solo en este, sino en otros frentes. Aún hay quienes creen que “echando” un decreto, como se dice en términos coloquiales, se pueden resolver problemas que son de más hondo calado y que requieren procesos de cambio estudiados y que puedan ponerse en práctica, por eso felicito a ANIF y a Bancolombia por la iniciativa de un estudio pionero en estas materias en Colombia.

GERARDO HERNÁNDEZ CORREA
Superintendente Financiero de Colombia

Resumen

Este trabajo identifica y analiza los principales costos en los que incurre el sector bancario colombiano al acoplarse al marco regulatorio existente en el país. Este análisis se focaliza en la regulación más representativa a nivel local en términos macrofinancieros y de bancarización. Los principales hallazgos de esta investigación pueden resumirse así: i) la regulación financiera internacional ha buscado separar de mejor manera los dineros del público involucrados en la intermediación respecto de aquellos de la banca de inversión; ii) el esquema de multibanca en Colombia ha promovido la competencia dentro del sector bancario, lo cual ha traído consigo importantes beneficios para el consumidor financiero; iii) la carencia de apropiados análisis costo-beneficio sobre el impacto de la regulación ha generado una “inflación normativa” que ha implicado sacrificar cerca de 5 pp en una rentabilidad patrimonial

que ha promediado el 12% en Colombia, donde cerca de 3 pp de menor rentabilidad son atribuibles a dicha “inflación regulatoria” local; y iv) si Colombia lograra contener la “inflación regulatoria”, el sector financiero dispondría de mayores recursos para invertirlos en servicios pro-inclusión financiera.

Clasificación JEL: política pública y regulación financiera (G28); regulación y derecho comercial (K20); estructura de mercados, estrategia de las firmas y desempeño del mercado (L10).

I. Introducción

Este trabajo identifica y analiza los principales costos en los que incurre el sector bancario colombiano al acoplarse al marco regulatorio existente en el país. Este análisis se focaliza en la regulación más representativa a nivel local en términos macrofinancieros y de bancarización.

La regulación financiera, aunque tiene evidentes beneficios macroprudenciales y un gran sentido precautelativo, también implica costos para el sistema bancario en materia de implementación y cumplimiento. Estos costos se han venido incrementando de manera importante durante los últimos años, particularmente en el período poscrisis financiera (2008-2013), donde las autoridades locales y globales han estado bastante activas en el diseño y expedición de nuevas normas, generándose “inflación regulatoria”.

Esta investigación busca llamar la atención sobre la necesidad de implementar un análisis costo-beneficio sobre dicha “infla-

ción regulatoria” por parte de las autoridades, como condición indispensable para evitar que la banca que opera en Colombia pierda competitividad global. De ser así, se lograría mitigar los costos operativos y de cumplimiento, así como evitar serios problemas operativos durante las fases de “transición regulatoria” (períodos de implementación de las normas). La desarticulación institucional se evidencia en varios frentes regulatorios, lo cual va en contravía de la normatividad vigente (Decreto 4172 de 2011), donde se establece un importante papel para la nueva Unidad de Proyección Normativa y Regulación Financiera (URF) al interior del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

En el primer capítulo se realiza un recuento de las tendencias regulatorias más relevantes en materia financiera que se han venido configurando a nivel internacional a raíz de los problemas evidenciados con la crisis (2008-2013). Allí se referencian los principales aspectos normativos que han sido objeto de discusión e implementación en los países desarrollados, particularmente en Estados Unidos (Ley Dodd-Frank), en Reino Unido (Informe Vickers) y en la Zona Euro (Informe Liikanen). También se analizan las implicaciones más representativas de la Ley Dodd-Frank sobre el sistema financiero de Estados Unidos, haciendo énfasis en las disposiciones recientemente aprobadas en la Regla Volcker.

El segundo capítulo analiza la estructura y organización del sector bancario colombiano. Allí se describe la estructura de mercado del sistema bancario local, referenciando la evolución de sus portafolios crediticios y del número de entidades, entre otros aspectos. Asimismo, se destacan algunos de los beneficios más

importantes de dicha estructura sectorial para el consumidor financiero, especialmente en las carteras de vivienda y microcrédito.

El tercero y último capítulo centra su atención en dimensionar los principales costos que debe asumir el sistema bancario colombiano al implementar y cumplir con el marco regulatorio. En particular, se analizan los costos derivados de la regulación en materia de impuestos, gestión bancaria y límites en las comisiones de los servicios financieros. También se referencian otros temas regulatorios cuyas implicaciones han venido representando una onerosa carga operativa para el sector bancario colombiano.

Algunos de los mensajes centrales de esta investigación pueden resumirse así:

- 1.** Las tendencias actuales en materia de regulación financiera internacional, a pesar de tener diferencias metodológicas, buscan restaurar las “murallas chinas” entre la banca tradicional y la de inversión. Ello tiene como finalidad separar de mejor manera los dineros del público involucrados en la intermediación financiera tradicional de aquellos relacionados con la banca de inversión, altamente apalancada.
- 2.** En el caso particular de la Ley Dodd-Frank de Estados Unidos, recientemente se avanzó en su reglamentación con la aprobación de la Regla Volcker en diciembre de 2013. Esta norma tiene como objetivo limitar las actividades especulativas de los establecimientos bancarios para proteger los depósitos del público y reducir los riesgos de salvatajes financieros. Sin

embargo, su aplicación no luce muy expedita y generará elevados costos, tanto de cumplimiento del sector financiero, como de supervisión por parte de las autoridades, dada su extensión y la complejidad de su contenido.

3. En Colombia, el esquema de multibanca ha podido aprovechar las economías de escala (logrando menor costo medio) durante 1993-1997 y, más recientemente, se ha volcado sobre la explotación de las economías de alcance (generando “multiproductos”) durante el período poscrisis hipotecaria 2003-2014. Ello ha promovido la competencia al interior del sector bancario, así como la libre entrada/salida del sistema por parte de jugadores extranjeros. Lo anterior ha traído consigo importantes beneficios para el consumidor financiero en lo relativo a menores tasas de interés y mayor diversidad de productos, particularmente en las carteras de vivienda y microcrédito.

4. La regulación, por definición, genera costos y beneficios para los regulados, donde estos últimos deberían ser superiores a los primeros para hacer viable la adopción de cualquier marco normativo. Dicho análisis costo-beneficio es un principio fundamental del “*Law & Economics*” y en Colombia fue establecido por el Decreto 4172 de 2011 (creación de la URF). Este análisis también ha sido contemplado por algunas normas representativas, tales como la Ley 964 de 2005 (Ley del Mercado de Valores) y la Ley 19 de 2012 (Ley Antitrámites). No obstante, la carencia de adecuados estudios costo-beneficio sobre el impacto de dicha regulación continúa generando “inflación

normativa” y elevados costos (de oportunidad y operativos) para el sector bancario.

5. Los costos regulatorios impactan considerablemente los estados financieros y la rentabilidad de las entidades bancarias. En particular, dichos costos terminan drenando recursos que bien podrían estarse destinando a inversiones que de verdad promuevan la ansiada inclusión financiera en Colombia. En este sentido, se recomienda que la nueva URF del MHCP pase a liderar la generación de dichos estudios costo-beneficio de forma previa a la adopción de nuevas y costosas disposiciones regulatorias, pues en algunos casos se han implementado normas que atentan contra la competencia y desincentivan la inversión bancaria.

6. Dada la estructura altamente competitiva del sector bancario local, es poco probable que los bancos transmitan en un 100% los costos regulatorios a sus clientes vía tasas de interés, pues ello conllevaría pérdidas importantes de sus participaciones de mercado en los diferentes nichos crediticios. Sin embargo, suponiendo que dichos costos se transfirieran parcial o totalmente a los consumidores, estos últimos se verían afectados a través de mayores tasas de interés para sus obligaciones. En todo caso, la “inflación regulatoria” genera onerosas cargas que impactan directamente la rentabilidad de los bancos locales, lo cual le resta competitividad al sistema financiero colombiano.

7. Los costos regulatorios explican, en gran medida, los bajos niveles de bancarización del país. En el caso específico

del Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF), este ha incentivado el uso del efectivo, promoviendo la informalidad. Ello afecta negativamente la actividad de intermediación financiera, desestimulando la utilización de los productos del pasivo bancario y, por esta vía, limitando los recursos que apalancan el crédito.

8. En términos comparativos dentro de América Latina, Colombia registra progresos considerables en la implementación de estándares globales de regulación, siendo Perú el país que exhibe los mayores avances en este frente. Respecto a los aspectos locales de regulación, Colombia es donde más aplican dichas disposiciones, seguido de Perú y México. Lo anterior evidencia que las autoridades financieras colombianas, pese a que han venido acogiendo estándares globales necesarios para mejorar la regulación doméstica, también han adoptado un cúmulo de disposiciones adicionales (completamente “criollas”) que derivan en mayores costos para el sector bancario, restándole competitividad internacional. Cerca de un 60% de los sobre costos regulatorios que enfrenta la banca colombiana proviene de disposiciones “criollas” que atentan contra la bancarización y solo un 40% es atribuible a las necesidades de acoplarse a los estándares internacionales, como los de Basilea III.

II. Tendencias actuales en la regulación financiera internacional

La crisis internacional (2008-2013) puso de manifiesto serias fallas regulatorias y de supervisión en los sistemas financieros de los países desarrollados. Allí se permitían titularizaciones hipotecarias que sacaban totalmente el riesgo crediticio de los balances, invitando a otorgamientos no bien estudiados y a apalancamientos exagerados. Ello condujo a una burbuja especulativa que, al estallar, disparó la relación crédito/valor hipotecario (*Loan to Value*), debido a la desvalorización de los inmuebles (ver Lewis, 2010). Los hogares entregaron sus bienes en dación de pago, mientras que el PyG de los bancos colapsó al no recibir el servicio de la deuda, sino unas garantías desvalorizadas y costosas de administrar (ver Anif, 2010).

Dicha laxitud regulatoria y de supervisión también se evidenció en la llamada “zona gris” no intermediada (banca de inversión), donde se registraron sobreexpansiones en los mercados de seguros y apalancamientos desmedidos en productos derivados, especialmente en el segmento OTC (*Over The Counter*).

Hoy se hace evidente que hubo serias fallas de regulación (especialmente en la llamada “zona gris” no bancaria) y que faltó una adecuada supervisión (plagada de “arbitrajes regulatorios”). En respuesta a estas situaciones, la regulación a nivel global está tratando de fortalecer nuevamente las denominadas “murallas chinas”, separando de mejor manera los dineros del público involucrados en la intermediación financiera tradicional de aquellos de la banca de inversión.

En este capítulo realizaremos un recuento de las tendencias regulatorias más relevantes en materia financiera que se han venido configurando a nivel internacional a raíz de los problemas evidenciados con la crisis (2008-2013). En la primera sección referenciaremos los principales aspectos contemplados por las reformas financieras que se han venido discutiendo e implementando en los países desarrollados, particularmente en Estados Unidos (Ley Dodd-Frank), en Reino Unido (Informe Vickers) y en la Zona Euro (Informe Liikanen). En la segunda sección, nos enfocaremos en analizar las implicaciones más importantes de la Ley Dodd-Frank sobre el sistema financiero de Estados Unidos, haciendo énfasis en las disposiciones recientemente aprobadas en la Regla Volcker.

1. REGULACIÓN FINANCIERA POSCRISIS

En Estados Unidos se desmontó la regulación estatal en materia financiera durante los años noventa, la cual se regía por la Ley Glass-Steagall de 1933 (ver Anif, 2013a). Dicha norma separó las actividades de la banca intermediada (tradicional) de las de la banca de inversión y prohibió la participación de los banqueros en los consejos directivos de las empresas del sector real.

Bajo este proceso se incentivó el desarrollo de esquemas de multitbanca, logrando que los negocios bancarios cruzaran las fronteras entre los diferentes estados federados. Así, los bancos empezaron a operar con criterios nacionales y “multiproducto”, ofreciendo diversos servicios “bajo un mismo techo” (ver Anif, 2007).

Este nuevo modelo se fundamentaba en el aprovechamiento de las economías de escala (menor costo medio) y de alcance (multiproductos), así como en la diversificación de riesgos. Aunque dichos beneficios eran ampliamente conocidos, ello también propició un peligroso derrumbe de las “murallas chinas” que existían entre la banca intermediada y la de inversión, dando origen a una “zona gris” poco regulada.

Lo anterior se vio reflejado en excesivos apalancamientos por parte de los bancos en los mercados de seguros y en “innovaciones financieras”, las cuales terminaron fuera del balance en cuentas de orden con poco seguimiento (ver Anif, 2013b). También se

presentaron expansiones desmedidas en el mercado de derivados, especialmente en el segmento OTC, donde, en ese momento, no era obligatoria la negociación a través de cámaras centrales de compensación (*clearing houses*).

Con el estallido de la crisis (2008), varios conglomerados financieros se derrumbaron (v. gr. Citigroup, UBS e ING) y requirieron inyecciones de capital presupuestal, a nivel global, para poder seguir operando. En respuesta a esta situación, se diseñó la Ley Dodd-Frank, la cual fue aprobada en julio de 2010. Dicha ley se focaliza en el fortalecimiento de la supervisión consolidada y busca evitar excesivos apalancamientos bancarios, especialmente en titularizaciones hipotecarias. También se anunció la llamada Regla Volcker, la cual pretende frenar la especulación en operaciones por “cuenta-propia” (*proprietary trading*) y limitar las participaciones en *hedge funds* y *private equities*. Asimismo, se estableció que las operaciones con derivados OTC se deben realizar a través de cámaras centrales de compensación, con el fin de mitigar el riesgo de contraparte (ver Anif, 2013c).

Simultáneamente, en Reino Unido, siguiendo las recomendaciones del Informe Vickers (2011), se ha venido discutiendo un proyecto normativo que separaría la banca comercial (minorista) de la banca de inversión (mayorista), generando “murallas” al interior de los bancos (“*ring-fencing*”). De esta manera, las entidades financieras tendrían la posibilidad de crear filiales enfocadas en el segmento mayorista, pero con patrimonios propios para eliminar su dependencia del resto del conglomerado. Así, se pretende

blindar los ahorros del público de los riesgos asociados a las operaciones apalancadas de la banca de inversión. Dicha regulación también restringiría de manera considerable la negociación de derivados, particularmente de aquellos con subyacente de tasa de interés, los cuales sirven de cobertura en las operaciones de crédito ofrecidas por la banca tradicional. Adicionalmente, bajo este nuevo marco normativo, el Banco de Inglaterra retomarí las labores de regulación y supervisión bancaria (ver Anif, 2012a).

De forma similar, al interior de la Zona Euro se está evaluando la posibilidad de separar las actividades de intermediación crediticia y de inversiones dentro de los bancos. Dicha recomendación fue una de las observaciones centrales realizadas por el Informe Liikanen de octubre de 2012. Cabe destacar que el alcance de esta propuesta normativa aplicaría de manera homogénea para la mayoría de países europeos, para lo cual sería necesario lograr la consolidación de la Unión Bancaria. Frente a este último aspecto, existen tres elementos en los que se debe avanzar: i) imponer un supervisor bancario europeo, aplicando estándares de capital y liquidez tipo Basilea III; ii) crear un seguro de depósitos, análogo al *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC) de Estados Unidos o al Fogafín colombiano; y iii) diseñar mecanismos para enfrentar quiebras financieras que eviten los “*free riders*”. Con relación a dichos elementos, únicamente se registran avances en materia de supervisión centralizada en cabeza del Banco Central Europeo (BCE), el cual ha venido realizando pruebas de estrés a los bancos de gran tamaño que estarían sujetos a su vigilancia, con el fin de evaluar sus niveles de solvencia y apalancamiento (ver Anif, 2013d).

Con base en lo anterior, se puede afirmar que actualmente se han configurado dos vertientes regulatorias a nivel global como respuesta a la crisis internacional. Dichas vertientes, pese a que buscan los mismos objetivos prudenciales, tienen metodologías distintas para llevarlos a cabo (ver Díez Gibson, 2013). Por un lado, se destaca el enfoque estadounidense, el cual es bastante restrictivo y prohíbe a los bancos realizar algunas operaciones consideradas de alto riesgo. Por otro, se encuentra la posición de Reino Unido y la Zona Euro, donde se ha planteado la necesidad de separar al interior de los bancos, pero no necesariamente de manera física, las actividades comerciales y de inversión, definiendo requerimientos de capital propios para cada unidad de negocio (ver cuadro 1). Es decir, el enfoque europeo, más que prohibir operaciones específicas, lo que pretende es escindir la banca tradicional y la de inversión, evitando la utilización del ahorro intermediado en actividades especulativas.

En síntesis, las tendencias actuales en materia de regulación financiera, a pesar de las mencionadas diferencias metodológicas, buscan restaurar las “murallas chinas” entre la banca tradicional y la de inversión. Ello tiene como finalidad separar de mejor manera los dineros del público involucrados en la intermediación financiera tradicional de aquellos relacionados con la banca de inversión, altamente apalancada.

A continuación, analizaremos detalladamente el enfoque estadounidense, el cual se ha venido implementando con la Ley Dodd-Frank. En particular, realizaremos un recuento de los principales aspectos contemplados en dicha norma y en su proceso de reglamentación a través de la Regla Volcker, destacando sus implicaciones más importantes sobre el sistema financiero.

Cuadro 1. Esquemas de regulación financiera: Europa vs. Estados Unidos			
	Unión Europea	Reino Unido	Estados Unidos
Objetivo	Mantener la estabilidad y eficiencia del sector financiero		
Herramienta	Informe Liikanen	Informe Vickers	Regla Volcker
Enfoque	Separar requerimientos de capital		Prohibir actividades riesgosas (con recursos propios o de terceros)
	Entre banca comercial y actividades de <i>trading</i>	Entre banca comercial y banca de inversión	

Fuente: elaboración Anif con base en Ley Dodd-Frank (2010), United Kingdom Independent Commission on Banking (2011) e Informe Liikanen (2012).

2. LA LEY DODD-FRANK Y SU REGLAMENTACIÓN A TRAVÉS DE LA REGLA VOLCKER

A. Principales aspectos de la Ley Dodd-Frank

Como ya comentamos, en Estados Unidos se aprobó la Ley Dodd-Frank en julio de 2010, con el fin de fortalecer la supervisión financiera consolidada y limitar los excesivos apalancamientos hipotecarios por parte de los establecimientos bancarios. Dicha norma busca reorganizar el tinglado financiero, tras los desmanes que terminaron en la quiebra de Lehman Brothers en 2008.

En tal sentido, esta ley pretende centralizar y mejorar la supervisión del sector financiero, evitando que algunos agentes queden por fuera del universo sujeto a la vigilancia y control de las autoridades. De esta manera, se crearon varias entidades para fortalecer la regulación y supervisión, buscando preservar la estabilidad macrofinanciera y evitar situaciones de riesgo sistémico (ver cuadro 2). Dicho fortalecimiento institucional también está enfocado en mejorar la protección a los inversionistas y a los consumidores financieros.

Respecto a las labores de la Fed, dicha ley modificó algunas de sus funciones de supervisión y regulación sobre el sector bancario. En particular, se destaca el poder de veto a los procesos de adquisiciones y fusiones entre *holdings*, especialmente en aquellos

Cuadro 2. Entidades creadas con la Ley Dodd-Frank		
Entidad creada	Año de creación	Función
Financial Stability Oversight Council (FSOC)	2010	• Identificar y prevenir el riesgo sistémico.
		• Monitorear la estabilidad del sistema financiero estadounidense.
Consumer Financial Protection Bureau (CFPB)	2010	• Promover la educación financiera.
		• Proteger a los consumidores de posibles prácticas abusivas y responder a sus quejas.
Office of Credit Ratings (OCR)	2010	• Apoyar a la Securities Exchange Commission (SEC) en su labor de proteger a los inversionistas, promover la formación de capital y asegurar mercados eficientes y justos.
		• Supervisar a las Agencias de Calificación Crediticia para evitar que se otorguen falsas calificaciones.
Federal Insurance Office (FIO)	2010	• Supervisar el sector asegurador.
		• Reglamentar el funcionamiento y la regulación del sector asegurador.
		• Garantizar a las comunidades menos favorecidas el acceso a productos de seguros asequibles.
		• Asesorar al FSOC.
Investor Advisory Committee (IAC)	2010	• Promover la confianza del inversionista y proteger sus intereses.
		• Garantizar la integridad del mercado de valores.
Office of Investor Advocate (OIA)	2010	• Identificar los problemas que tengan los inversionistas con las firmas y productos financieros, así como proponer regulaciones que les garanticen una mejor protección.

Fuente: elaboración Anif con información de la SEC y del Departamento del Tesoro.

casos que representen situaciones sistémicas por elevadas concentraciones de riesgos. También se redujo su discrecionalidad, particularmente en lo relativo a la adjudicación de recursos destinados a rescates financieros, dado que otras autoridades están facultadas para vigilar sus decisiones. En efecto, para el otorgamiento de préstamos de emergencia se requerirá la aprobación del Departamento del Tesoro. Asimismo, la Fed podrá ser auditada por el Government Accountability Office, con el fin de analizar la conveniencia de dichos créditos.

Con relación a los estándares de transparencia y revelación de información al mercado, la Ley Dodd-Frank incrementó los requerimientos solicitados por la Securities and Exchange Commission (SEC) a las agencias calificadoras, las cuales ahora deben reportar todos los documentos que sustenten los resultados derivados de sus evaluaciones crediticias.

También se destacan las disposiciones tendientes a fortalecer la gestión del riesgo de productos financieros. Respecto a las titulaciones, sobresale la exigencia a las entidades titularizadoras de retener en su balance un mínimo del 5% del riesgo de crédito de dichos activos. En cuanto a los derivados, como ya comentamos, se estableció la utilización obligatoria de las cámaras centrales de compensación en la negociación de contratos OTC, con el fin de mitigar el riesgo de contraparte.

En el caso particular del mercado de *swaps*, se adoptaron varias medidas. Por ejemplo, los agentes más representativos en este mercado (*swaps dealers-SD* y *major swaps participants-MSP*) deben

registrarse ante la Commodity Futures Trading Commission (CFTC) y la Securities and Exchange Commission (SEC), lo cual garantiza su supervisión y vigilancia. Asimismo, dichos agentes deben cumplir con varios requisitos, dentro de los que se destacan los siguientes: i) requerimientos de capital y garantías para respaldar las operaciones; ii) registro y documentación de las transacciones efectuadas; iii) negociación a través de plataformas y sistemas autorizados; iv) compensación y liquidación obligatoria (para algunos *swaps*) a través de cámaras centrales de compensación; y v) revelación en tiempo real de la información referida a las operaciones.

Cabe mencionar que el alcance de estas disposiciones puede extenderse más allá de Estados Unidos y tener repercusiones en otras jurisdicciones. Ello obedece a que agentes externos al mercado estadounidense pueden ser considerados como SD o MSP, si sus operaciones con dicho mercado son significativas. Es decir, las exigencias regulatorias ya comentadas aplicarán para aquellos actores extranjeros que hayan suscrito *swaps* en el mercado estadounidense por un valor nominal superior a los US\$8.000 millones en los últimos doce meses. No obstante, este límite se irá disminuyendo gradualmente hacia los US\$3.000 millones durante 2014-2018.

Estas implicaciones internacionales de la Ley Dodd-Frank entraron en vigor, en su gran mayoría, en 2013. Para facilitar su implementación a nivel global, la CFTC expidió la Guía de Aplicación Extraterritorial y la Orden de Excepción. En el primer caso, se establecen los aspectos que se contemplarán para catalogar a agentes extranjeros como SD o MSP. Por su parte, la Orden de Excepción define las condiciones bajo las cuales las entidades

externas pueden ceñirse a las regulaciones de sus respectivas jurisdicciones en lugar de acatar las exigencias estadounidenses.

En el caso colombiano, dichos efectos extraterritoriales de la Ley Dodd-Frank podrían aplicar para aquellos agentes que realicen operaciones representativas en el mercado estadounidense de *swaps*. Adicionalmente, existen disposiciones en materia tributaria, derivadas de la aplicación de la *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA) de 2010, las cuales tendrán importantes repercusiones operativas sobre el sector bancario local. De hecho, con base en dicha ley se ha establecido un acuerdo entre los gobiernos de Estados Unidos y Colombia para el intercambio de información tributaria, el cual fue declarado exequible por la Corte Constitucional en abril de 2014. En el marco de este acuerdo, las entidades financieras colombianas tendrían la obligación de registrarse ante la *International Revenue Service* (IRS), si cuentan con clientes que pueden ser considerados como contribuyentes para el fisco estadounidense. De esta manera, se les exige a los bancos locales la elaboración de reportes de información bajo los parámetros de la FATCA, así como la aplicación de retenciones tributarias a las operaciones realizadas por dichos clientes. Este acuerdo también definió multas que se cobrarán por los incumplimientos de las mencionadas disposiciones.

Cabe destacar que para aquellos bancos colombianos con exposiciones importantes en el exterior, estas exigencias regulatorias internacionales implican costos adicionales (de acoplamiento y operativos) a los generados por la normatividad local. Dicha “*inflación de costos regulatorios*” ha cobrado particular relevancia

en la coyuntura actual, dado el proceso de expansión de la banca colombiana hacia otros países, especialmente hacia Centroamérica.

b. La Regla Volcker y sus implicaciones sobre la actividad bancaria

A pesar de los mencionados esfuerzos regulatorios de la Ley Dodd-Frank, varios de sus aspectos han ido avanzando más lentamente de lo esperado. Por ejemplo, solo hasta diciembre de 2013 se aprobó la llamada Regla Volcker. Esta regla prohibió a los establecimientos bancarios tomar posiciones especulativas por “cuenta-propia” (el llamado “*proprietary trading*”), al tiempo que limitó su participación en fondos de inversión de alto riesgo a niveles del 3% de su capital Tier 1 (ver Anif, 2014a). Todo ello va encaminado a: i) proteger los depósitos del público, limitando los riesgos financieros exagerados; y ii) evitar repeticiones de abultados paquetes de salvamento fondeados con recursos de los contribuyentes.

No obstante, los detalles de la prohibición en las operaciones “cuenta-propia” han resultado bastante complejos. De hecho, se han requerido cerca de 1.000 páginas para lograr distinguir entre actividades “cuenta-propia” (prohibidas) y exentas (consideradas como deseables por los reguladores). Inevitablemente, todo ello se verá reflejado en onerosos costos para las entidades financieras (v. gr. contratación de personal especializado, desarrollos tecnológicos, etc.), dado el despliegue operativo que implica la identificación, dentro del balance bancario, de todas las transacciones cuya finalidad-motivación no está permitida.

Dicha complejidad regulatoria también se evidencia en que el grueso de la Regla Volcker establece una serie de exenciones en los siguientes frentes: i) la creación de mercados (*market making*), lo cual es fundamental para proveer liquidez; ii) la mitigación de riesgos a través de coberturas, generalmente en el mercado de derivados; y iii) las transacciones en bonos soberanos, las cuales han quedado totalmente excluidas.

En lo referente a la creación de mercados, se permite a los bancos que actúan como proveedores de liquidez acumular posiciones financieras, teniendo en cuenta las siguientes reglas: i) el total de dichas posiciones no podrá exceder la “demanda de corto plazo” de sus clientes, la cual se deberá determinar con base en criterios históricos; ii) se establecieron requerimientos para tomar posiciones, tanto cortas como largas, asegurando exposiciones cuasi-neutras; y iii) se definieron esquemas de compensación balanceada para los ejecutivos de alto rango, evitando premiar las operaciones prohibidas al interior de los bancos.

En contraste, las exenciones sobre las operaciones de cubrimiento son más estrictas. Por lo general, los bancos cubren sus riesgos subyacentes (crédito, tasas de interés, divisas, etc.) de forma agregada, bajo lo que se conoce como “cubrimientos de portafolio” (*portfolio hedges*; en donde grupos de posiciones cubren los riesgos de un determinado conjunto de activos). *No obstante, ahora dichos cubrimientos se deberán realizar de manera específica, señalando individualmente las posiciones que mitigarán cada transacción exenta. Asimismo, dichas posiciones deberán recalibrarse de manera permanente, con el fin de evitar*

posiciones especulativas “disfrazadas” de cubrimientos agregados. Desde el punto de vista financiero, lo anterior demandará una gestión del riesgo cuasi-individualizada de las posiciones en activos subyacentes y de sus respectivos instrumentos de cobertura, lo cual implicará costosos desarrollos tecnológicos y contables por parte de los bancos.

Es evidente que la aplicación de estas disposiciones luce en extremo compleja y representa un enorme reto en materia regulatoria, pues deja un amplio margen a la interpretación de los supervisores. Por ejemplo, serán ellos quienes trazarán las líneas divisorias entre la creación de mercados y las transacciones por “cuenta-propia”, así como entre operaciones de cobertura permitidas vs. prohibidas. Dicha discrecionalidad de los supervisores podría conllevar interpretaciones poco objetivas de esta normatividad, generando “incertidumbre regulatoria” sobre lo que se cree permitido o prohibido dentro de la actividad financiera. *Lo anterior podría llevar a que los bancos tengan que recurrir a asesorías legales externas (elevando sus costos) que les faciliten la interpretación de dichas disposiciones, con el fin de evitar posibles incumplimientos a las mismas* (ver Anif, 2012b).

Con relación a los efectos de la Regla Volcker sobre el mercado financiero, es evidente su contribución en la mitigación del riesgo de los establecimientos bancarios, pues muchos ya han desmontado sus unidades de *trading*, con anticipación a la entrada en vigor de las mencionadas disposiciones. Lo anterior se verá reflejado en menores rentabilidades bancarias, dadas las mayores exigencias de capital y las restricciones en este

tipo de operaciones especulativas, las cuales generan enormes retornos por sus elevados riesgos. De esta manera, las rentabilidades (ROEs) del 15%-20% evidenciadas antes de la quiebra de Lehman no se volverán a presentar y se irán perfilando hacia el rango del 8%-10% en los próximos años (ver Anif, 2014b).

Sin embargo, todo lo anterior redundará, a su vez, en una menor liquidez en el mercado, por lo cual ese mayor riesgo regulatorio también impedirá realizar algunas operaciones que podrían ser consideradas como permitidas-exentas e incrementará sus costos.

En resumen, la Ley Dodd-Frank busca fortalecer la supervisión financiera consolidada y limitar los excesivos apalancamientos hipotecarios por parte de los bancos, tras los desmanes que terminaron en la quiebra de Lehman Brothers en 2008. Recientemente, se avanzó en la reglamentación de dicha ley con la aprobación de la Regla Volcker en diciembre de 2013. Esta norma tiene como objetivo limitar las actividades especulativas de los establecimientos bancarios para proteger los depósitos del público y reducir los riesgos de salvatajes financieros. Sin embargo, su aplicación no luce muy expedita y generará elevados costos, tanto de cumplimiento del sector financiero, como de supervisión por parte de las autoridades, dada su extensión y la complejidad de su contenido.

III. Estructura y organización del sistema bancario colombiano

En el capítulo anterior analizamos la dinámica reciente del marco regulatorio financiero a nivel global, en respuesta a la crisis internacional (2008-2013). Dicha crisis evidenció serias fallas en regulación y supervisión, particularmente relacionadas con las titularizaciones hipotecarias y el mercado de derivados.

Estas discusiones regulatorias también han resultado propicias para evaluar el esquema de multibanca. Ello implica poner en la balanza los beneficios que aportan las economías de escala-alcance, la diversificación de riesgos y la ampliación de los servicios frente al riesgo de excesivos apalancamientos. A nivel internacional, las fallas del esquema de multibanca y sobreexpansiones de los conglomerados financieros se hicieron evidentes durante 2008-2013, tanto en Estados Unidos como en Europa.

En contraste, el esquema de multibanca en Colombia pudo aprovechar las economías de escala (logrando menor costo medio) durante 1993-1997 y se ha volcado sobre la explotación de las economías de alcance (generando “multiproductos”) en el período poscrisis hipotecaria 2003-2014. Todo esto ha promovido la competencia dentro del sector bancario, trayendo consigo importantes beneficios para el consumidor financiero.

En este capítulo analizaremos la organización industrial del sector bancario colombiano. En la primera sección describiremos la estructura de mercado del sistema bancario local, referenciando la evolución de sus portafolios crediticios y del número de entidades, entre otros aspectos. En la segunda sección destacaremos algunos de los beneficios más importantes de dicha estructura sectorial para el consumidor financiero, como ha sido la recuperación parcial de la cartera de vivienda y la expansión del microcrédito, aunque en ambos sectores todavía se tienen grandes desafíos.

1. ESTRUCTURA DE MERCADO DEL SECTOR BANCARIO COLOMBIANO DURANTE 1995-2013

En esta sección analizaremos la estructura del sistema bancario colombiano desde una perspectiva histórica. En la primera parte describiremos la evolución de la organización industrial de este sector durante el período 1995-2013, destacando las características que lo han venido configurando como un mercado altamente

competitivo. También referenciaremos el impulso que le ha venido dando el gobierno, a través de proyectos normativos, a otras entidades no bancarias (Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos) dentro de este mercado, con el fin de promover la inclusión financiera en Colombia.

A. Evolución de la organización industrial del sistema bancario

A comienzos de los años noventa, el sistema financiero colombiano estaba compuesto por cerca de 200 entidades, de las cuales el 70% (140 entidades) eran establecimientos de crédito (ECs), ver cuadro 3. Estos últimos, en su gran mayoría, operaban de manera

Cuadro 3. Número de entidades financieras*				
Tipo de entidad	1995	1999	2004	2013
Bancos	32	26	28	24
CAVs-BECHs	10	5	7	0
CFs	24	10	4	5
CFCs	74	40	25	22
Generales	31	21	15	18
Leasing	43	19	10	4
Otras entidades	61	45	36	33
AFPs	14	8	6	5
Fiduciarias	47	37	30	28
Total	201	126	100	84

*Excluye aseguradoras y sociedades comisionistas de Bolsa, almacenes de depósito, cooperativas financieras, sociedades de capitalización, organismos cooperativos de orden superior, bancos de segundo piso, Banco de la República y casas de cambio.

Fuente: cálculos Anif con base en Superintendencia Financiera.

especializada por el lado activo del balance. Por ejemplo, las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAVs) y los Bancos Especializados en Crédito Hipotecario (BECHs) concentraban sus colocaciones en la cartera de vivienda.

Durante la crisis de 1998-2002, el número de entidades se redujo casi a la mitad (126) y actualmente tan solo se tienen 84 entidades, donde la mayoría continúa siendo ECs (61% del total; 51 entidades). En el caso de los bancos, influyeron las importantes fusiones y adquisiciones que se realizaron durante 2003-2006, cuyo objetivo fue la explotación de economías de escala-alcance y no el ensanche de entidades “gemelas” enfocadas en el mismo nicho de mercado. Ello llevó a una reducción en el número de actores (32 en 1995 vs. 24 al corte de diciembre de 2013) y a la desaparición de las CAVs y los BECHs, lo cual refleja un proceso de consolidación hacia un mercado más fuerte y competitivo.

Dichas fusiones y adquisiciones no se han desarrollado bajo una sola modalidad, pues de un lado se tienen movimientos hacia la banca universal tradicional (v. gr. Bancolombia y Davivienda) y, de otro, esquemas que han buscado la explotación de marcas bien posicionadas (Grupo Aval). Adicionalmente, no se han generado “zonas grises” que representen riesgo sistémico a nivel local. De hecho, los esquemas de titularizaciones hipotecarias en Colombia tan solo representan el 0.7% del PIB frente a una relación Crédito/PIB del 40%.

Sin embargo, recientemente se ha advertido sobre sus posibles descalces por efecto del dinamismo del *Shadow Banking*. Por ejemplo, el Banco de la República (BR) ha llamado la atención sobre el

crecimiento de esta actividad en el país, la cual está asociada a la intermediación financiera llevada a cabo por entidades distintas a los ECs tradicionales. En efecto, se estima que los recursos involucrados en esta actividad pasaron de \$51.4 billones (9.4% del PIB) en enero de 2011 a \$65.8 billones (9.9% del PIB) en marzo de 2013 (ver Cardozo *et al.*, 2014). Dentro de estos recursos, los Fondos de Inversión Colectiva son los más representativos (\$39.2 billones; 5.9% del PIB; 59.6% del total del *Shadow Banking*), seguidos por las operaciones simultáneas (\$8.8 billones; 1.3% del PIB; 13.3%) y las titularizaciones hipotecarias (\$7.5 billones; 1.1% del PIB; 11.4%).

La penetración financiera en Colombia también ha ido tomando la forma del “multiproducto-bancario”. Por ejemplo, de un total de 24 bancos que operan actualmente en el país, 23 entidades realizan colocaciones en los portafolios comercial y de consumo, y casi todos atienden las carteras de vivienda (17) y de microcrédito (14), ver cuadro 4.

Cuadro 4. Número de bancos por modalidad de crédito				
Modalidad de crédito	1995	1999	2004	2013
Comercial	32	26	28	23
Consumo	31	25	26	23
Vivienda	8	18	20	17
Microcrédito	-	-	19	14
Total bancos	32	26	28	24

Fuente: cálculos Anif con base en Superintendencia Financiera.

Asimismo, al analizar la composición de la cartera de los 24 bancos, se observa que algunos jugadores están más concentrados en portafolios de crédito particulares (frente al promedio del sistema): i) en el caso de la cartera comercial se destacan Banco Santander, Coopcentral, Helm, Banco de Bogotá y Banco de Occidente; ii) en la cartera de consumo aparecen Falabella, Finandina, Citibank y Pichincha; iii) en lo referente al crédito hipotecario figuran Banco Caja Social, Bancoomeva, BBVA y AV Villas; y iv) en la cartera de microcrédito lo hacen Bancamía y WWB, ver cuadro 5.

Todo lo anterior se ha visto reflejado en un incremento de la participación de las modalidades de consumo y microcrédito dentro de la cartera total del sector durante 2004-2013, ver cuadro 6. Simultáneamente, el crédito de vivienda y el comercial han perdido importancia, pese a que este último continúa siendo el portafolio más representativo (con el 60% del total).

Esta estructura sectorial ha facilitado el desarrollo de un gran dinamismo competitivo. Por ejemplo, aunque la concentración de la cartera total, medida a través del Índice de Herfindahl (IH), se ha incrementado, sus niveles se encuentran en valores que promueven la competencia bancaria (ver cuadro 7). Por modalidades, ningún portafolio crediticio exhibe niveles de concentración elevados, con excepción del microcrédito. En este último caso, los valores actuales del IH (0.41) obedecen a que tan solo 14 bancos (de un total de 24) realizan colocaciones en ese segmento, de los cuales 3 jugadores concentran el 81% del total del portafolio: Banco Agrario (62%), Bancamía (12%) y WWB (7%). Pese a ello, como

Cuadro 5. Distribución de la cartera por banco*
(%)

Bancos	Cartera comercial	Cartera consumo	Cartera vivienda	Cartera microcrédito
Banco de Bogotá	78.1	19.0	2.0	0.9
Banco Popular	45.4	54.2	0.3	0.1
Banco Corpbanca	58.9	33.6	7.6	0.0
Bancolombia	70.5	17.9	11.0	0.7
Citibank	25.6	74.4	0.0	0.0
HSBC	55.0	43.9	1.1	0.0
GNB Sudameris	53.3	46.7	0.0	0.0
BBVA	43.8	33.8	22.4	0.0
Helm Bank	82.8	16.9	0.3	0.0
Banco de Occidente	77.6	22.2	0.2	0.0
Banco Caja Social	25.7	30.1	37.1	7.1
Banco Davivienda	59.1	28.5	12.2	0.2
Colpatría	49.4	36.1	14.5	0.0
Banagrario	45.4	3.0	0.4	51.2
Av Villas	38.8	45.9	15.1	0.2
Procredit	77.0	0.1	0.0	22.9
Bancamía	2.4	0.0	0.0	97.6
WWB	4.5	4.7	0.0	90.8
Bancoomeva	16.6	57.6	25.8	0.0
Finandina	16.2	83.5	0.0	0.3
Banco Falabella	0.0	100.0	0.0	0.0
Banco Pichincha	28.1	71.9	0.0	0.0
Banco Coopcentral	90.4	3.9	0.0	5.7
Banco Santander	100.0	0.0	0.0	0.0
Promedio	47.7	34.5	6.2	11.6

Participación mayor al promedio.

* Datos con corte a diciembre de 2013.

Fuente: cálculos Anif con base en Superintendencia Financiera.

Cuadro 6. Composición de la cartera del sistema (%)

Modalidad de crédito	1995	1999	2004	2013
Comercial	64.4	63.0	62.8	59.6
Consumo	33.9	17.1	22.2	28.1
Vivienda	1.7	19.8	13.5	9.3
Microcrédito	-	-	1.5	3.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: cálculos Anif con base en Superintendencia Financiera.

Cuadro 7. Índice de Herfindahl (IH) por modalidad de crédito*

Modalidad de crédito	1995	1999	2004	2013
Comercial	0.07	0.09	0.09	0.14
Consumo	0.07	0.07	0.07	0.09
Vivienda	0.63	0.28	0.14	0.18
Microcrédito	-	-	0.37	0.41
Total	0.07	0.07	0.06	0.11

* El IH se mide en una escala de 0 a 1. Si $IH < 0.1$ = concentración baja; si $0.1 < IH < 0.18$ = concentración moderada; si $IH > 0.18$ = concentración alta.

Fuente: cálculos Anif con base en Superintendencia Financiera.

veremos más adelante, los desembolsos de este tipo de crédito han presentado un importante dinamismo durante 2010-2013.

Dicha tendencia hacia la concentración no se ha visto reflejada en barreras a la entrada de nuevos jugadores externos. De hecho,

no hay evidencia a favor de la existencia de “oligopolios colusivos”, como en ocasiones se afirma de forma algo ligera. La evidencia más clara sobre la libre entrada/salida del sistema es que actualmente se tienen 10 bancos extranjeros (de un total de 24 establecimientos bancarios en Colombia), los cuales concentran el 24% de la cartera bruta del sector. Recientemente ha llegado a Colombia el capital bancario-financiero de Escocia (vinculado a Colpatría), de Chile (Corpbanca y Falabella) y de España, asociado al Banco Santander, el cual había vendido sus negocios locales hace unos años.

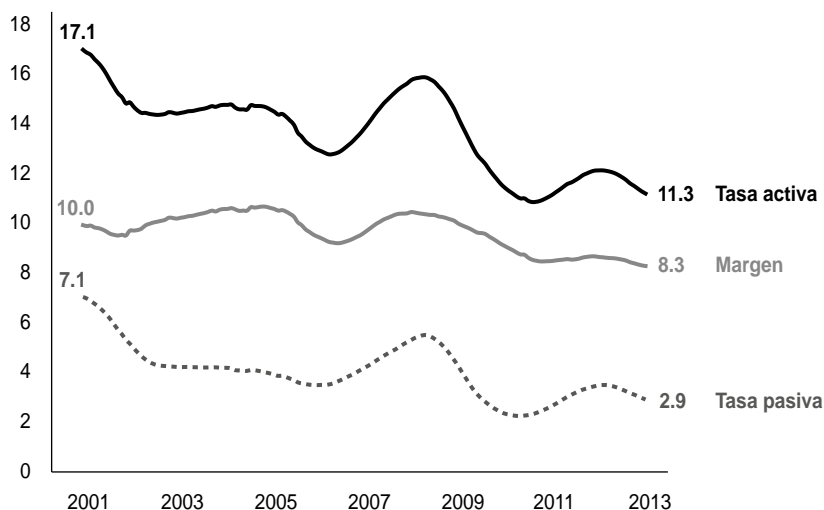
Simultáneamente, varios bancos de Colombia han expandido de forma importante sus actividades en Centroamérica, acumulando inversiones cercanas a los US\$5.000 millones (ver Asobancaria, 2014a), con particular relevancia en los casos de Bancolombia, Grupo Aval y Davivienda (llegando a representar el 5.1% de los activos bancarios de Centroamérica). Esta dinámica refleja el buen momento por el que atraviesa la banca colombiana, así como su solidez financiera.

En particular, sobresale la robustez de sus balances financieros (corte a diciembre de 2013), a saber: i) el holgado cumplimiento de los nuevos requerimientos de capital de Basilea III (Decreto 1771 de 2012), con niveles de solvencia del 14.7% frente al mínimo regulatorio del 9%; y ii) una cartera bastante sana, donde la relación cartera vencida/cartera bruta es solo del 2.8% y su cobertura (provisiones/cartera vencida) asciende al 161%.

Esta organización sectorial también ha redundado en menores costos para los clientes bancarios. En efecto, las tasas de interés

(implícitas) del sector bancario exhibieron una tendencia a la baja durante el período 2002-2013, la cual se ha visto reflejada en menores márgenes de intermediación (calculados de manera *ex post*), ver gráfico 1. Dicha reducción ha sido más pronunciada en la tasa activa (570 puntos básicos-pb; del 17.0% al 11.3% en 2002-2013) que en la pasiva (410 pb; del 7.0% al 2.9%), evidenciando una disminución sostenida en el costo de los créditos para los deudores. No obstante, cabe aclarar que este comportamiento en las tasas de interés, pese a que obedece en gran medida a la dinámica competitiva del sector bancario, está influenciado por los ciclos de la política monetaria-cambiaria del BR.

Gráfico 1. Tasas de interés (implícitas) del sector bancario (%)



Tasa activa = (Ingresos por intereses)/(Saldo promedio de cartera bruta; últimos doce meses).

Tasa pasiva = (Gastos por intereses)/(Saldo promedio de depósitos; últimos doce meses).

Margen = Tasa activa - Tasa pasiva.

Fuente: cálculos Anif con base en Superintendencia Financiera.

b. Otros operadores del sistema bancario

Dados los grandes desafíos en materia de inclusión financiera en Colombia, donde se evidencia una baja utilización verdaderamente “activa” de los productos financieros (del orden del 53%), actualmente se discuten varias estrategias (regulatorias y de mercado) para elevar los niveles de bancarización a nivel local. Dichas iniciativas están enfocadas en extender las redes de pagos transaccionales y, al mismo tiempo, promover el ahorro y, eventualmente, el crédito entre los estratos más bajos.

Cabe destacar que estos programas deberían fundamentarse en mecanismos de mercado y de la libre participación de los interesados en proveer este tipo de servicios y no en algo compulsivo o que implique “inversiones forzosas”, pues entonces ello no conduciría a una bancarización real y sostenible (ver Anif, 2014c).

Con relación a la promoción del acceso a los servicios financieros transaccionales, vale la pena resaltar la Ley 1735 de 2014. Esta norma crea una “licencia financiera simplificada” para habilitar la operación de las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos (SEDPEs), las cuales están facultadas para: i) captar recursos; ii) realizar pagos y traspasos; y iii) actuar como agentes de transferencia de cualquier persona y, por esta vía, recibir y entregar dinero.

Para acceder a un servicio financiero ofrecido por una SEDPE se debe surtir un trámite de apertura simplificado, el cual puede

realizarse de forma no presencial y sin requerir información adicional a la contenida en el documento de identidad. Esto generará incentivos para que la población informal demande dichos servicios e ingrese al sistema financiero.

Las SEDPEs, al igual que los ECs, están sujetas a la vigilancia de la Superintendencia Financiera (SF). Sin embargo, únicamente pueden captar recursos del público en depósitos a la vista administrados por ECs o en cuentas en el BR. Tampoco están habilitadas para otorgar crédito o cualquier tipo de financiación a terceros. A diferencia de los operadores postales y de telefonía móvil, las SEDPEs pueden ofrecer simultáneamente servicios financieros como giros, transferencias, recaudos y pagos, donde el cobro de comisiones por dichos servicios será su única fuente de recursos.

Los requerimientos de constitución y mantenimiento de una SEDPE son menores a los que debe cumplir una entidad bancaria. Esto se explica por el menor nivel de riesgo que implican los servicios de las SEDPEs en comparación con los de los bancos, cuya oferta de productos es considerablemente más amplia.

Es importante destacar que dicha ley modifica el numeral 1 del Artículo 119 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, habilitando la participación de los ECs dentro del capital de las SEDPEs. Ello permitirá que las entidades bancarias puedan: i) crear u obtener una participación dentro de las SEDPEs; ii) adquirir activos de las SEDPEs; y iii) ofrecer productos financieros a los clientes de las SEDPEs, como el crédito.

Respecto a los beneficios que se derivan de la entrada en operación de las SEDPEs, cabe mencionar los siguientes: i) menores costos en los servicios financieros ofrecidos por dichas entidades, pues la prestación de los mismos implica bajos niveles de riesgo; y ii) aprovechamiento de la tecnología para promover la bancarización y la profundización financiera. Desde la perspectiva de los consumidores, se destacan los siguientes beneficios: i) menores costos de transacción; ii) mayores incentivos para el ahorro formal (vía menores costos y requerimientos de información) frente a los riesgos que encierran los mecanismos informales de ahorro; y iii) construcción de un historial de pagos en el sistema financiero que les permitiría transitar hacia productos financieros más sofisticados, como el crédito bancario.

Pese a dichos beneficios, es indispensable que el gobierno sea cuidadoso para que la aplicación de la mencionada norma no genere arbitrajes regulatorios ni derive en tratamientos preferenciales que terminen deteriorando la competencia dentro del sistema financiero.

2. BENEFICIOS DE LA ESTRUCTURA COMPETITIVA DEL SISTEMA BANCARIO

En esta sección referenciaremos los beneficios derivados de la organización industrial del sector bancario colombiano dentro de las carteras de vivienda y microcrédito. En particular, analizaremos

la dinámica reciente de dichos portafolios, focalizándonos en las mejoras relacionadas con el consumidor financiero.

A. Cartera de vivienda

En Colombia se registra una marcada competencia en el mercado del crédito hipotecario, la cual ha conllevado una reducción en las tasas de interés, a pesar de sus límites regulatorios fijados por el BR.

Cabe recordar que dichos límites fueron establecidos por la Corte Constitucional (CC) a finales de los años noventa, con el fin de promover el derecho fundamental a la “vivienda digna”. En ese entonces, la CC, a través de la Sentencia C-995 de 2000, ordenó a la Superintendencia Bancaria (hoy SF) certificar las tasas de interés reales de los créditos no hipotecarios cobradas por el sistema financiero. Con base en ello, la CC también dispuso que el BR debía fijar una tasa máxima de interés real para los préstamos de vivienda que no fueran de interés social (No-VIS), bajo la condición de que dicho límite resultara inferior a cualquier tasa certificada por la SF para los créditos no hipotecarios.

De esta manera, la CC ordenó que los créditos hipotecarios debían ser los más baratos del mercado. Incluso, dispuso que las tasas de interés de los préstamos para Vivienda de Interés Social (VIS) debían ser menores que las del segmento No-VIS. Así, en diciembre de 2000, el BR estableció que los límites para el mercado hipotecario serían del 13.9% (efectivo anual) para la No-VIS y del 11% para la VIS.

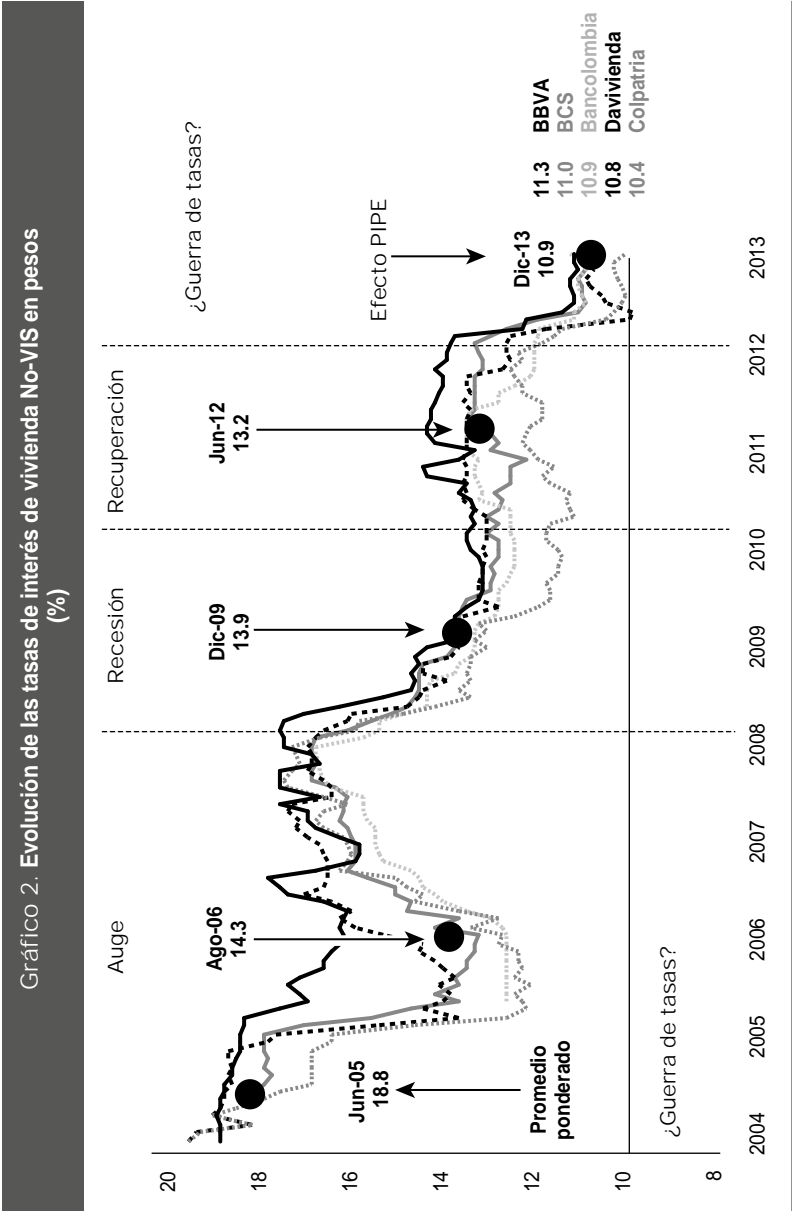
En 2006, dichos límites fueron revisados, particularmente para los créditos No-VIS (con una reducción del 13.9% al 12.7%). Luego, en 2012, fueron revisados nuevamente para ambos segmentos, fijando los siguientes toques: 12.4% para los préstamos No-VIS y 10.7% para los VIS, ver Resolución Externa No. 3 de 2012 del BR.

A pesar de dichos controles, se observa una tendencia descendente en las tasas de interés No-VIS y VIS (en pesos), la cual ha sido más pronunciada a partir del año 2009, ver gráficos 2 y 3. Este comportamiento, aunque ha estado influenciado por los ciclos de la política monetaria-cambiaria, obedece en gran medida a la dinámica competitiva del sector financiero (ver Anif, 2012c).

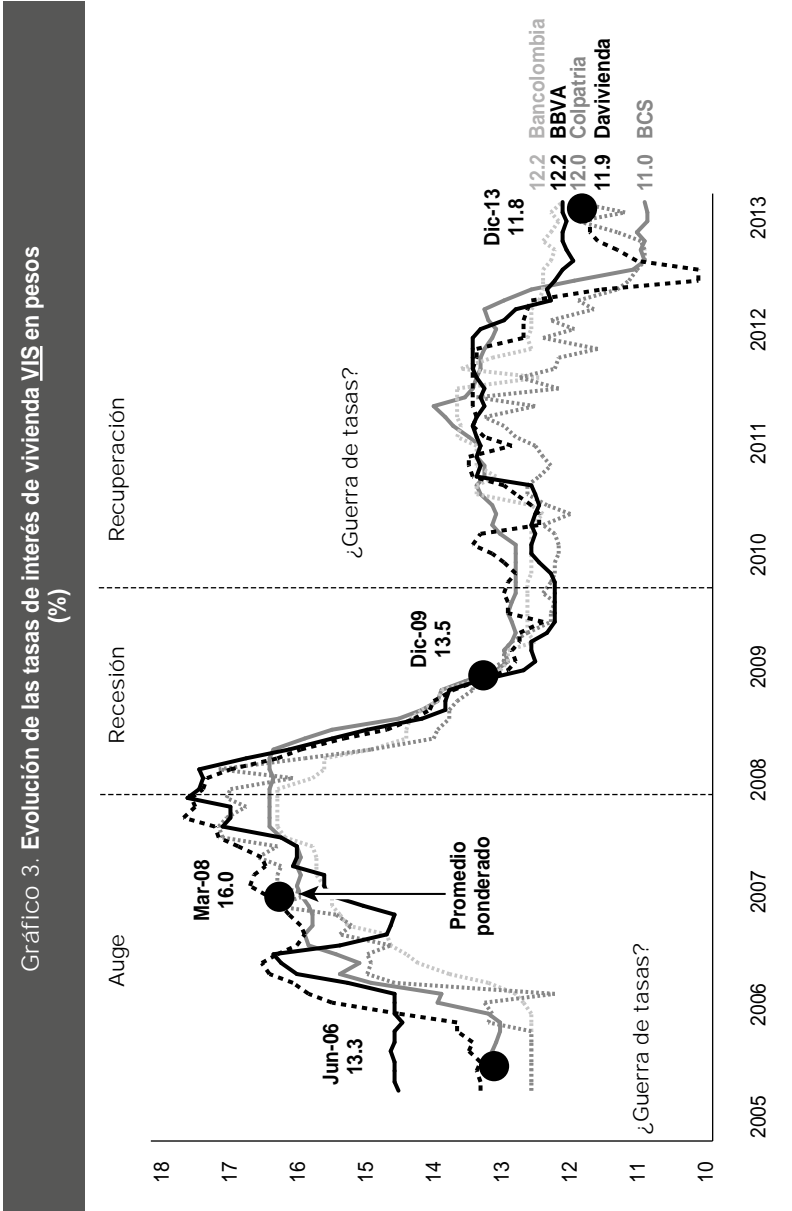
De hecho, esa “guerra de tasas hipotecarias” las ha llevado por debajo de los toques establecidos por el BR (en No-VIS y VIS), haciendo que dichos techos, por el momento, no sean una limitante al desempeño propio del mercado.

Cabe señalar que, bajo la Resolución Externa No. 3 de 2012, se hace explícito que el límite máximo a las tasas de interés en pesos es del 12.4%/10.7% efectivo anual (No-VIS/VIS) + variación de la UVR de los últimos doce meses, lo cual permite calcular de manera más clara y precisa la holgura entre la tasa observada y dicho techo.

En el caso de los créditos No-VIS en pesos, la tasa de interés se había reducido más de 400 pb durante 2005-2006 hasta alcanzar un promedio del 14.3% real a agosto de 2006, bastante por debajo del límite del 16.7% establecido por el BR, resultante de:



Fuente: cálculos Anif con base en Superintendencia Financiera.

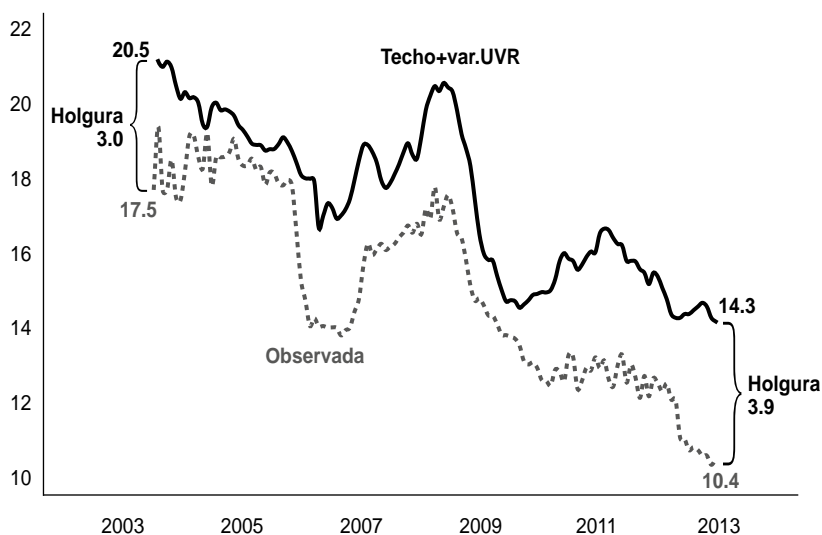


Fuente: cálculos Anif con base en Superintendencia Financiera.

12.7% + 4.0% (var. anual de la UVR). Posteriormente, a mediados del año 2009, se observa de nuevo una tendencia a la baja en las tasas de interés hipotecarias, la cual se ha mantenido hasta la fecha. Cabe resaltar que las tasas para los créditos No-VIS (en pesos) se encuentran en uno de sus puntos históricos más bajos. En efecto, al cierre de 2013, la tasa promedio fue del 10.4% efectivo anual frente al nuevo techo del BR, equivalente al 14.3% (12.4% + var. anual de la UVR). Esto arroja una holgura de las tasas de mercado de casi 400 pb frente a dicho techo (ver gráfico 4).

En el caso de los créditos en UVR, la holgura se ha ido ampliando. Mientras que en 2003 la brecha entre el techo (13.9%) y la

Gráfico 4. Tasa de interés hipotecaria No-VIS en pesos: techo vs. observada (Tasas reales, %)

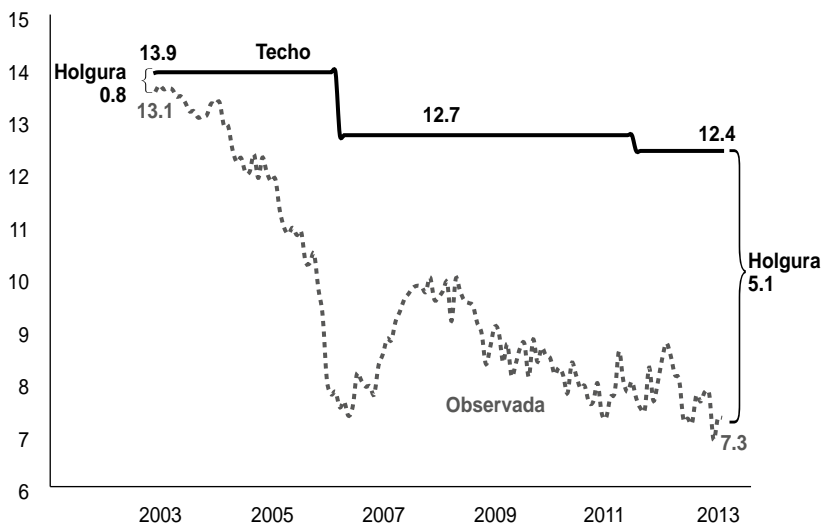


Fuente: cálculos Anif con base en Superintendencia Financiera.

tasa observada (13.1%) era de solo 80 pb, tres años después, y bajo un nuevo techo (12.7%), la holgura se había elevado a 500 pb (7.5% efectivo anual). Actualmente, con un límite del 12.4% real, el espacio sigue siendo amplio, dando un margen de 510 pb, producto de un mercado bancario dinámico y competido que ha beneficiado al consumidor (ver gráfico 5).

Entre tanto, para los créditos de vivienda VIS en pesos, se observa que la holgura por períodos prolongados tiende a ser reducida, fenómeno que se deriva de la Sentencia C-955 de 2000, donde se especifica que la tasa para vivienda VIS debe ser la más baja del mercado. En el período 2001-2011, el límite se mantuvo

Gráfico 5. Tasa de interés hipotecaria No-VIS en UVR: techo vs. observada (Tasas reales, %)

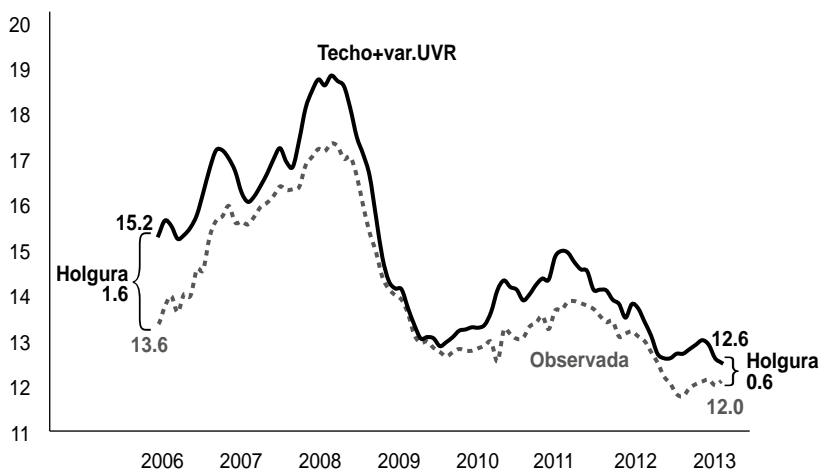


Fuente: cálculos Anif con base en Superintendencia Financiera.

en el 11% efectivo anual + var. anual de la UVR. En el año 2006, la holgura alcanzó su mayor amplitud, siendo cercana a los 200 pb. A partir de allí, la brecha ha sido (en promedio) menor a los 100 pb. Bajo la nueva resolución, dicha tasa descendió al 10.7% efectivo anual + var. anual de la UVR, lo cual arroja, al corte de diciembre de 2013, una estrecha holgura de 60 pb, ver gráfico 6.

Por el lado de la financiación a través de la UVR para vivienda VIS, la holgura era nula en el año 2003. Sin embargo, dicha brecha se ha venido ampliando en los años siguientes. Para el año 2006, la holgura registrada fue de 250 pb (bajo un techo del 11%) y, al cierre de 2013, fue de 290 pb (bajo un nuevo techo del 10.7%), ver gráfico 7.

Gráfico 6. Tasa de interés hipotecaria VIS en pesos: techo vs. observada* (Tasas reales, %)

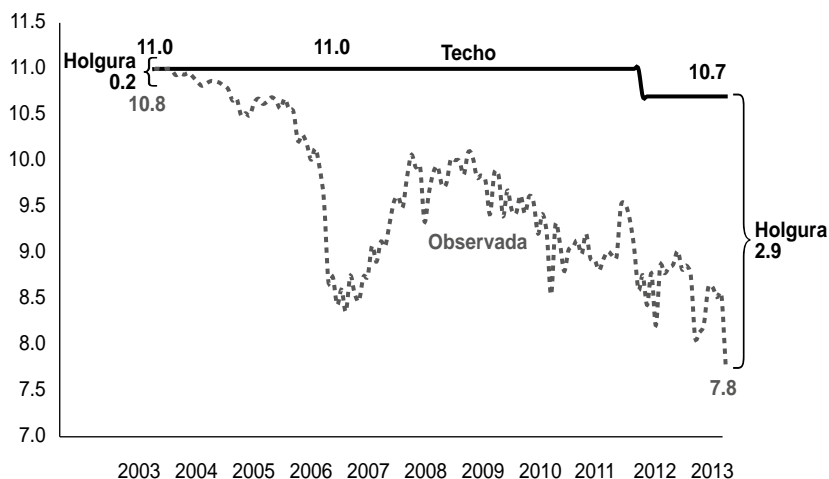


*Los datos agregados referidos a las tasas para vivienda VIS en pesos se encuentran disponibles desde el año 2006. Fuente: cálculos Anif con base en Superintendencia Financiera.

En virtud de lo anterior, no parecería que el comportamiento histórico de las tasas de interés hipotecarias (independientemente de su modalidad) se hubiera visto limitado por los topes fijados por el BR, al menos a nivel agregado. Puede ser, sin embargo, que para diferentes niveles de riesgo (según prestatario) dichas tasas hubieran resultado limitantes y de allí que parte de la explicación de una ausencia de repunte en los créditos hipotecarios, especialmente durante 2003-2007, provenga de haber adoptado ese esquema de tasas tope.

Inclusive, la propia dinámica competitiva del mercado hipotecario ha inducido ciclos de bajas adicionales en dichas tasas de interés (en abril de 2006, en julio de 2009 y, más recientemente,

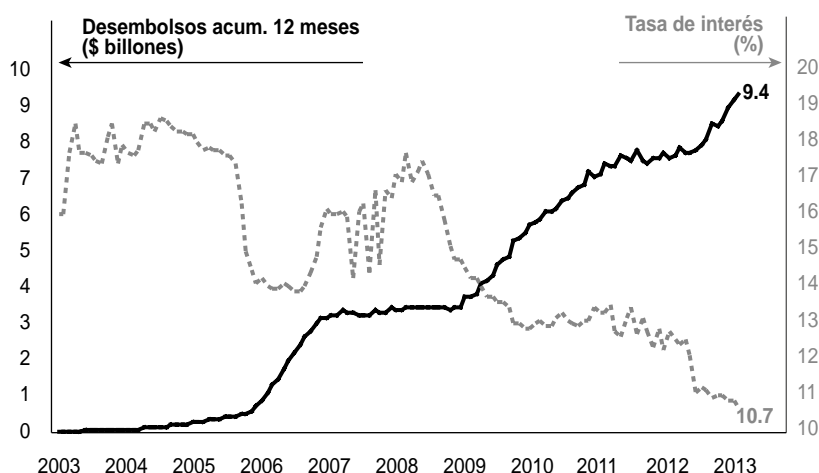
Gráfico 7. Tasa de interés hipotecaria VIS en UVR: techo vs. observada (Tasas reales, %)



Fuente: cálculos Anif con base en Superintendencia Financiera.

en mayo de 2013), ver gráfico 8. Nótese que, durante 2008, dichas tasas se ubicaron en el 17% (en promedio ponderado), al tiempo que la economía colombiana finalizaba una fase de auge (con crecimientos del PIB-real del orden del 5.5% promedio anual para el período 2003-2007) y cuando ya se vislumbraba una recesión. Para finales de 2009 se ubicaban en el 14%, como resultado de la política monetaria anticíclica adoptada por el BR (con reducciones en la tasa repo-central de 700 pb) en medio de una pronunciada desaceleración del Producto (a ritmos del 2.6% promedio anual durante 2008-2009). La reacción de las entidades financieras fue transmitir esa reducción al mercado, desatándose una “guerra de tasas” que las llevó al 10.7% (en

Gráfico 8. Desembolsos y tasas de interés
(Efectiva-anual promedio ponderada) para crédito hipotecario 2002-2013*
(Acumulado 12 meses VIS y No-VIS)



*Datos con corte a diciembre de 2013.

Fuente: cálculos Anif con base en Superintendencia Financiera.

promedio ponderado) al cierre de 2013. Sin embargo, dicho comportamiento también ha estado influenciado por los subsidios de tasas de interés que ha venido otorgando el gobierno con recursos del FRECH desde 2009: primero para VIS y No-VIS, luego solo para VIS y recientemente para viviendas de clase media (en el marco del Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo-PIPE), ver Anif, 2013e.

Lo anterior se ha visto reflejado en un incremento notable en los desembolsos hipotecarios (acumulado en doce meses), pasando de \$0.6 billones al finalizar 2003 a \$9.4 billones en 2013, ver gráfico 8. De hecho, este comportamiento creciente de los desembolsos ha sido particularmente pronunciado en aquellos momentos en los que se han evidenciado marcadas reducciones en las tasas de interés por efecto de la mencionada competencia (abril de 2006, julio de 2009 y mayo de 2013).

Así, nuestro análisis indica una verdadera “guerra de tasas a la baja” dentro del mercado del crédito hipotecario, pese a los límites regulatorios existentes. Allí se registra una estrategia de “*follow the leader*”, donde lo que se observa intuitivamente es que a veces un jugador grande, a veces uno mediano y en otras ocasiones uno pequeño es el que genera este comportamiento (ver Anif, 2011a). Estos resultados, más que colusión, lo que evidencian es una competencia por mantener la participación en el mercado hipotecario (*market share*), cuyas exigencias en materia de fondeo (de largo plazo) son elevadas. Todo ello ha beneficiado al consumidor financiero con menores tasas de interés.

b. Cartera de microcrédito

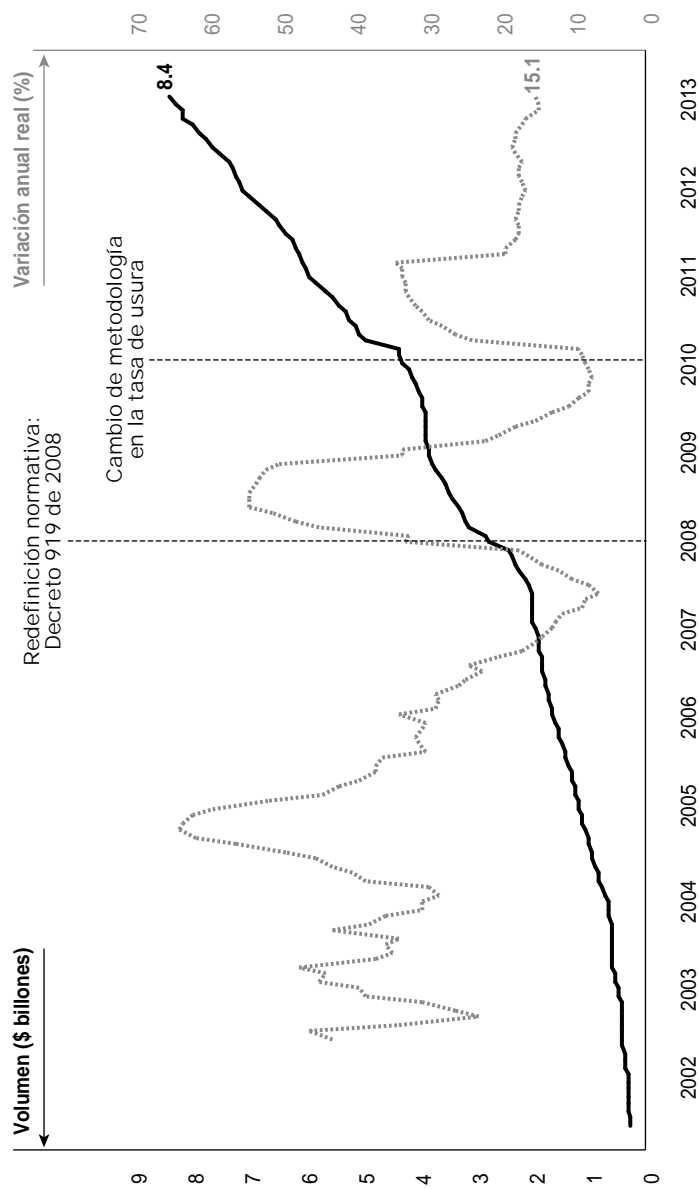
En Colombia, el microcrédito ha venido exhibiendo un importante dinamismo durante los últimos años, lo cual ha ampliado el acceso de las microempresas al sistema financiero. En efecto, las cifras sobre inclusión financiera con corte a diciembre de 2013 muestran que el número de personas jurídicas con microcrédito se incrementó de 4.501 en diciembre de 2008 a 6.900 en el mismo período de 2013 (creciendo un 11.3% promedio anual), al tiempo que las personas naturales con este producto pasaron de 0.7 millones a 1.8 millones (incrementándose un 26.6% promedio anual), ver Asobancaria, 2014b.

Estos mayores niveles de inclusión se han visto reflejados en el comportamiento del *stock* del microcrédito. Dicho saldo pasó de \$0.4 billones (0.2% del PIB) al cierre de 2002 a \$8.4 billones (1.1% del PIB) en diciembre de 2013, ver gráfico 9. Sin embargo, esta modalidad tan solo representa el 3% de la cartera total (al corte de diciembre de 2013).

Asimismo, el microcrédito ha presentado recientemente tasas de crecimiento más dinámicas que los otros portafolios. Por ejemplo, durante el período 2002-2013, dicha cartera se expandió en promedio un 27.2% real por año, mientras que la de consumo lo hizo al 16.9%, la comercial al 11.4% y la hipotecaria al 3% (incluyendo titularizaciones).

Existen varias razones que explican dicho comportamiento del microcrédito. Primero, se destaca su redefinición normativa con

Gráfico 9. Evolución de la cartera de microcrédito 2002-2013*



*Datos con corte a diciembre de 2013.
Fuente: cálculos Anif con base en Superintendencia Financiera.

base en lo establecido en el Decreto 919 de 2008, el cual amplió el monto máximo de desembolsos para los sujetos de crédito de esta modalidad de 25 salarios mínimos legales (SML) a 120 SML. Ello ha permitido colocaciones de préstamos de mayor tamaño para los microempresarios (ver Anif, 2013f).

Segundo, han venido entrando entidades especializadas en el nicho microcrediticio, lo cual ha ampliado la oferta de esta modalidad. Allí sobresalen Bancamía (que inició operaciones en 2008), la cual concentra el 12% del total del portafolio, y WWB (2011), con una participación del 7%.

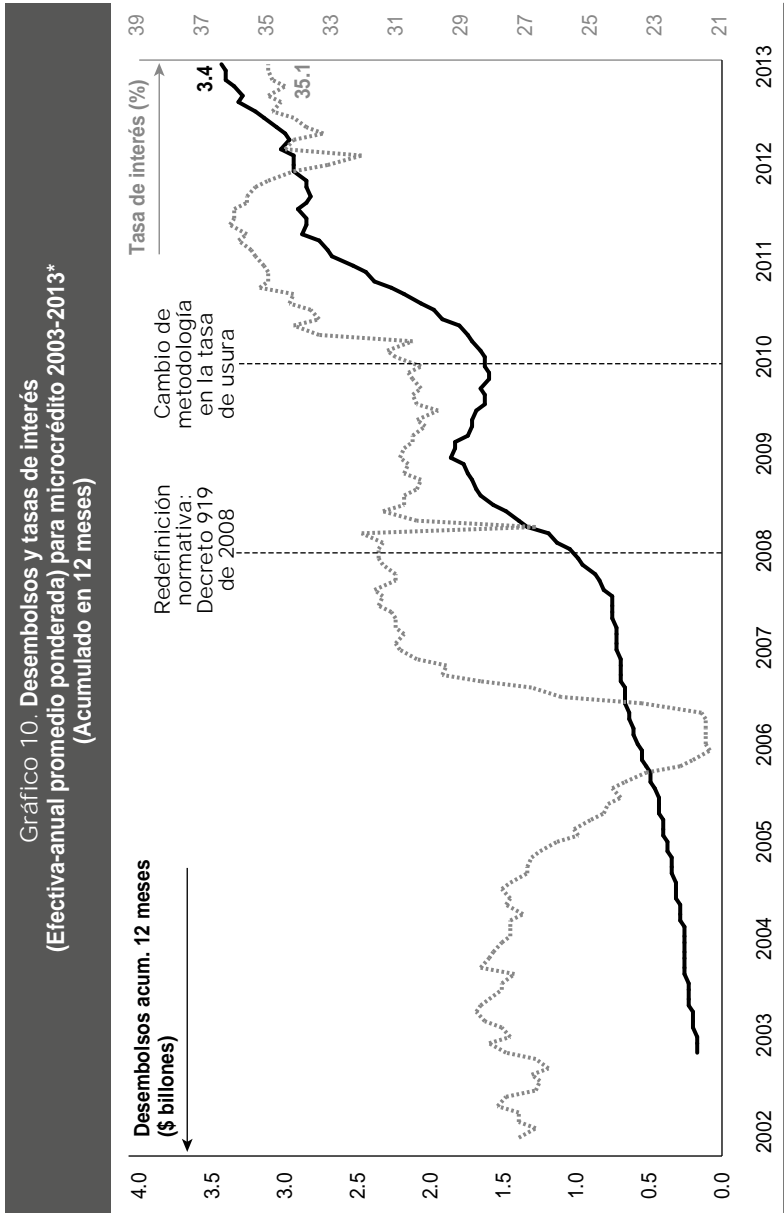
Finalmente, cabe destacar el proceso de certificación que viene realizando la SF al interés bancario corriente del microcrédito desde 2010 (Decreto 3590 de 2010), luego de que dicha tasa permaneciera inalterada por cerca de tres años. Esta certificación busca que las tasas de interés de las colocaciones de dicha modalidad reflejen las condiciones del mercado, lo cual ha implicado un incremento en las mismas y, por ende, en su tasa de usura, que pasó del 33.9% en 2010 al 51.2% en 2013. Ello ha generado incentivos para que las entidades financieras coloquen recursos en este portafolio, dado que los niveles actuales de sus tasas de interés capturan de mejor manera el riesgo implícito de sus deudores.

Todo lo anterior se ha visto reflejado en un importante incremento de los desembolsos de este tipo de cartera. Dichos

flujos (acumulados en doce meses) pasaron de \$1.7 billones en diciembre de 2010 a \$3.4 billones en el mismo mes de 2013, lo cual representa un crecimiento promedio del 6% por año. Ello ha coincidido con un aumento en sus tasas de interés (promedio ponderado), las cuales pasaron del 30.6% al 35.1% en el mismo período, ver gráfico 10. Esto último, como ya se comentó, está asociado a los incrementos en la tasa de usura de este portafolio derivados del proceso de certificación de la SF.

No obstante, este mayor dinamismo en las colocaciones del microcrédito también se ha visto reflejado en un incremento significativo de su cartera vencida. En efecto, dicho saldo pasó de contraerse al -17.1% real anual en diciembre de 2010 a expandirse al +51.5% en el mismo mes de 2012. Aunque dicho comportamiento se moderó ligeramente durante 2013, pasando del 53.5% al 41% durante enero-diciembre, el indicador de calidad tradicional de este portafolio se ha deteriorado, aumentando del 5.2% al 6.4% en el último año, nivel muy superior al de la cartera total (cerca al 3%).

En síntesis, el segmento del microcrédito ha sido objeto de importantes desarrollos (regulatorios y de mercado) durante los últimos años, los cuales han ampliado la oferta de este producto. Ello ha redundado en mayores niveles de inclusión financiera, tanto a nivel de empresas como de personas naturales. No obstante, dicho dinamismo también se ha visto reflejado en un ligero deterioro de la calidad de este portafolio.



* Cifras a diciembre de 2013.
Fuente: cálculos Anif con base en Superintendencia Financiera.

IV. Costos de la regulación financiera en Colombia

En el capítulo anterior analizamos la organización industrial del sistema bancario colombiano, la cual ha facilitado el desarrollo de un gran dinamismo competitivo. Ello ha redundado en importantes beneficios para el consumidor financiero, evidenciados en menores tasas de interés y en una mayor diversidad de productos.

Pese a lo anterior, Colombia no ha sido la excepción en materia de “animadversión hacia el sector financiero”, particularmente durante el período de crisis hipotecaria local (1998-2001). De manera más reciente, es sorprendente la “contaminación” de mala imagen financiera que ha llegado al mercado local por cuenta del período poscrisis global (2008-2013). Ello resulta bastante paradójico si se tiene en cuenta que el sistema financiero doméstico ha sorteado adecuadamente esta difícil coyuntura, tanto en lo relativo a potenciales problemas con los mercados de derivados

o de repos (con excepción del *impasse* de Interbolsa de finales de 2012), como en lo concerniente a las recientes exigencias de Basilea III, ya comentadas.

Muchos de esos señalamientos con frecuencia se sustentan en erróneas lecturas de las utilidades bancarias, las cuales son dadas a conocer al público en aras de fomentar la transparencia y la disciplina de mercado. Ello muchas veces genera problemas de riesgo reputacional para el sistema bancario. Inclusive, se suele afirmar con ligereza que se trata de un mercado “oligopólico colusivo”, donde supuestamente no existe competencia, pese a ser un sector altamente regulado con marcos normativos fundamentados en: i) elevadas exigencias de divulgación de información; y ii) espacios nulos para esconder operaciones o eludir impuestos.

Dicha regulación, aunque tiene evidentes beneficios macroprudenciales y un gran sentido precautelativo, también implica costos para el sistema bancario en materia de cumplimiento e implementación.

Desde el punto de vista teórico, estos beneficios deberían ser superiores a los costos para hacer viable la adopción de cualquier norma, tal y como lo contempla el análisis costo-beneficio de la regulación, el cual es un principio fundamental del “*Law & Economics*” (ver Adler y Posner, 2001).

A nivel local, el análisis costo-beneficio de la regulación financiera fue establecido por el Decreto 4172 de 2011 (creación de la URF). Este análisis también ha sido contemplado por algunas

normas representativas, tales como la Ley 964 de 2005 (Ley del Mercado de Valores) y la Ley 19 de 2012 (Ley Antitrámites). No obstante, para el grueso de la normatividad financiera parecería que no existe ninguna autoridad encargada de dicho análisis, pese a la reciente creación de la URF del MHCP.

La ausencia de este análisis también se evidencia en la regulación expedida por otras autoridades no financieras que afecta directamente al sector bancario, como es el caso del Congreso de la República. Este órgano, en calidad de regulador primario, emite normatividad con carácter social (v. gr. proteger al consumidor, fomentar la inclusión financiera local, etc.), la cual, muchas veces, impacta negativamente al sistema financiero, elevando sus costos y limitando sus inversiones. En otras palabras, la ausencia del análisis costo-beneficio de la regulación lleva a que algunas disposiciones legislativas desconozcan la realidad competitiva del sector, anteponiendo objetivos políticos que terminan restringiendo la innovación de productos-servicios financieros y, por ende, la bancarización.

Respecto a dichas facultades regulatorias del Congreso sobre el sistema financiero, cabe destacar que el Artículo 150 de la Constitución Política de Colombia (literal “d” del numeral 19) establece que esas potestades se circunscriben al diseño de normas generales (Leyes Marco) que indiquen los objetivos que debe seguir el gobierno para regular este sector. Ello implica que la Rama Ejecutiva es la única encargada de reglamentar puntualmente la actividad financiera, a través de normas orgánicas sujetas a los criterios generales definidos para tal efecto por el Congreso. Pese

a esto, la Rama Legislativa, a veces, termina diseñando normatividad específica sobre el sistema financiero, regulando temas particulares que le competen al Ejecutivo (v. gr. iniciativas que propenden por el suministro de productos del pasivo bancario sin costo para los clientes). Desde el punto de vista jurídico, dicha extralimitación de funciones por parte del Congreso constituye una clara violación a la Constitución y al ordenamiento institucional de Colombia.

Así, la carencia del mencionado análisis costo-beneficio, junto con la extralimitación normativa de algunas autoridades, ha llevado a que los costos de la regulación se incrementen de manera importante durante los últimos años. Esta situación ha sido particularmente relevante en el período poscrisis financiera (2008-2013), donde las autoridades locales y globales (como vimos en el capítulo 1) han estado bastante activas en el diseño y expedición de nuevas normas (“inflación regulatoria”).

Esta “inflación regulatoria” también ha generado problemas de transición normativa (cortos períodos de implementación de las normas) y de desarticulación institucional que han afectado al sector bancario. Dicha situación tiene dos aristas o implicaciones: i) unos costos directos, a través de la mayor calidad y volumen del capital requerido para operar (incluyendo grandes “costos de oportunidad” en materia de liquidez y desapalancamiento del balance bancario); y ii) otros costos indirectos, focalizados en un gran despliegue operativo frente al mundo transaccional y la provisión de información detallada a las autoridades regulatorias, de supervisión y a la propia clientela.

De esta manera, se identifican dos tipos de costos regulatorios: de oportunidad y operativos. Los primeros están relacionados con los recursos que el sistema bancario destina exclusivamente para cumplir con exigencias regulatorias. Allí, sobresalen los requerimientos relacionados con el capital (Basilea III) y las inversiones forzosas (Títulos de Desarrollo Agropecuario-TDAs), cuyo cumplimiento involucra “la inmovilización de importantes recursos” que podrían haber sido asignados hacia otros usos alternativos más productivos para el sistema bancario (v. gr. cartera e inversiones en otros activos financieros).

Por su parte, los costos operativos hacen referencia a los recursos que el sector bancario utiliza para desarrollar procesos tendientes al cumplimiento de la normatividad. En este caso, cabe destacar los costos asociados a: i) contratación de personal especializado, con carácter permanente, para adelantar las gestiones internas referentes al cumplimiento de las nuevas disposiciones; ii) nuevos desarrollos tecnológicos, operativos y contables (adquisición y readecuación de sistemas de información); y iii) contratación de diversos tipos de asesorías (legales, financieras o tecnológicas) para el diseño de procesos y procedimientos que faciliten el cumplimiento y la adopción de dichos requerimientos.

En este capítulo, identificaremos y analizaremos los principales costos (de oportunidad y operativos) en los que ha incurrido el sistema bancario colombiano al acoplarse al marco regulatorio. *En particular, nos focalizaremos en tres frentes normativos, a saber: i) impuestos; ii) gestión bancaria; y iii) comisiones.* También referenciaremos otros temas regulatorios cuyas implicaciones han

venido representando una onerosa carga operativa para el sector. Cabe aclarar que, en aras de facilitar la comprensión de los cálculos realizados en el presente capítulo, los costos de oportunidad se expresarán en términos de ingresos no percibidos (vs. los ingresos totales) y de rentabilidad sacrificada (frente al activo-ROA y al patrimonio-ROE). Por su parte, los costos operativos se relativizarán con respecto a los gastos totales y a la utilidad del sistema.

Es importante mencionar que los datos utilizados para dicho análisis fueron suministrados por varios bancos representativos del sistema financiero colombiano.

1. REGULACIÓN TRIBUTARIA

A nivel tributario, se identifican principalmente dos aspectos regulatorios que han generado importantes costos para el sector bancario colombiano durante los últimos años. El primero tiene que ver con los obstáculos a la bancarización y la promoción de la informalidad que ha venido induciendo el ITF desde 1998. Dicho impuesto también ha generado consecuencias operativas para los bancos, los cuales deben incurrir en costosos desarrollos contables y tecnológicos para elaborar las declaraciones de sus clientes por concepto del ITF.

Por su parte, el segundo aspecto, de naturaleza más reciente, está relacionado con los cortos períodos de implementación (tran-

sición regulatoria) que ha definido el gobierno para la Ley 1607 de 2012 (Reforma Tributaria), particularmente en lo referente al IVA (simplificación de tarifas y creación del Impuesto al Consumo), a la Contribución Empresarial para la Equidad (CREE) y a la información exógena requerida por la DIAN. Como veremos, dicha ley incorporó importantes cambios en cada uno de estos aspectos.

Con relación a esta nueva Reforma Tributaria, su proceso de aplicación ha resultado bastante complejo para los bancos, debido a que el gobierno ha expedido un considerable número de normas para reglamentarla, las cuales, en varias oportunidades, son modificadas sin tener en cuenta sus implicaciones (ni los costos hundidos generados por las normas anteriores) para los contribuyentes y retenedores. Por ejemplo, varias de estas normas han entrado en vigencia de manera casi inmediata y no han permitido que el sistema bancario tenga un período de transición adecuado para acoplarse a las nuevas disposiciones. En efecto, durante 2013 se expedieron alrededor de 50 decretos reglamentarios de la mencionada ley, de los cuales cerca del 98% ha sido de aplicación inmediata (ver Ayala, 2014; <http://anif.co/sites/default/files/uploads/Ayala0514.pdf>). Todo ello ha redundado en un costoso despliegue operativo, tecnológico y de recurso humano para el sector bancario. De hecho, la misma DIAN ha reconocido recientemente la gravedad de estos costos operativos derivados de la Reforma Tributaria.

Sin embargo, en Colombia no solo se tienen costos operativos relacionados con el sistema impositivo, sino que la carga tributaria también viene atentando contra la misma bancarización.

Por ejemplo, se estima que el sector financiero paga cerca de un tercio del ITF, equivalente al 0.8% del PIB (ver Anif, 2011b). Asimismo, por cuenta del impuesto patrimonial se estima que el sector financiero aporta también cerca de una tercera parte de su recaudo (0.6% del PIB). Así, la combinación del Imporrenta del 25%, con un CREE al 9% (con mayor base tributaria que el Imporrenta) y un impuesto patrimonial hasta del 1.5% anual sobre los activos netos produce tasas de gravamen efectivo en el rango 46%-51% para los bancos.

A continuación analizaremos detalladamente los costos en que ha venido incurriendo el sistema bancario por efecto del ITF y de la reglamentación reciente de la Reforma Tributaria en materia de IVA, CREE e información exógena requerida por la DIAN.

■ 1.1. Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF)

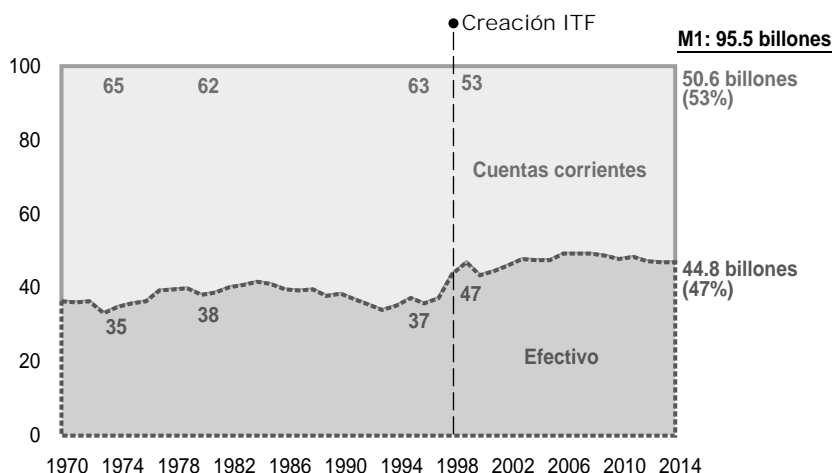
En noviembre de 1998 se creó el ITF como una contribución “temporal” del 0.2% para enfrentar la emergencia económica de 1998-1999. Sin embargo, el ITF se volvió un tributo cuasi-permanente con la Ley 1111 de 2006 y alcanzó la onerosa tasa del 0.4%. El Gobierno Nacional había aprobado su desmonte gradual durante 2014-2018 (al 0.2% en 2014-2015 y al 0.1% en 2016-2017), según lo previsto en la Ley 1430 de 2010. Sin embargo, las presiones fiscales derivadas del Pacto Nacional Agrario provocaron un aplazamiento de dicho desmonte hacia 2015-2018 (al 0.2% en 2015 y al 0.1% en 2016-2017), de acuerdo con la Ley 1694 de 2013.

a. Impacto sobre los agregados monetarios

Existe un relativo consenso sobre las características antitécnicas y altamente distorsionantes del ITF. La evidencia más contundente sobre dichas distorsiones se observa en el creciente uso del efectivo como medio de transacción, lo cual incrementa la inseguridad ciudadana y amenaza la formalización de la economía.

Como se observa al interior de M1, el efectivo pasó de representar en promedio el 36.9% durante 1995-1997 al 47.1% en 1999 (después de la entrada en vigencia del ITF), ver gráfico 11. No obstante, pocas veces se ha prestado atención a la paradoja de que el recaudo adicional que se obtiene vía ITF representa, en

Gráfico 11. Evolución de la composición de M1 (1970-2014, %)



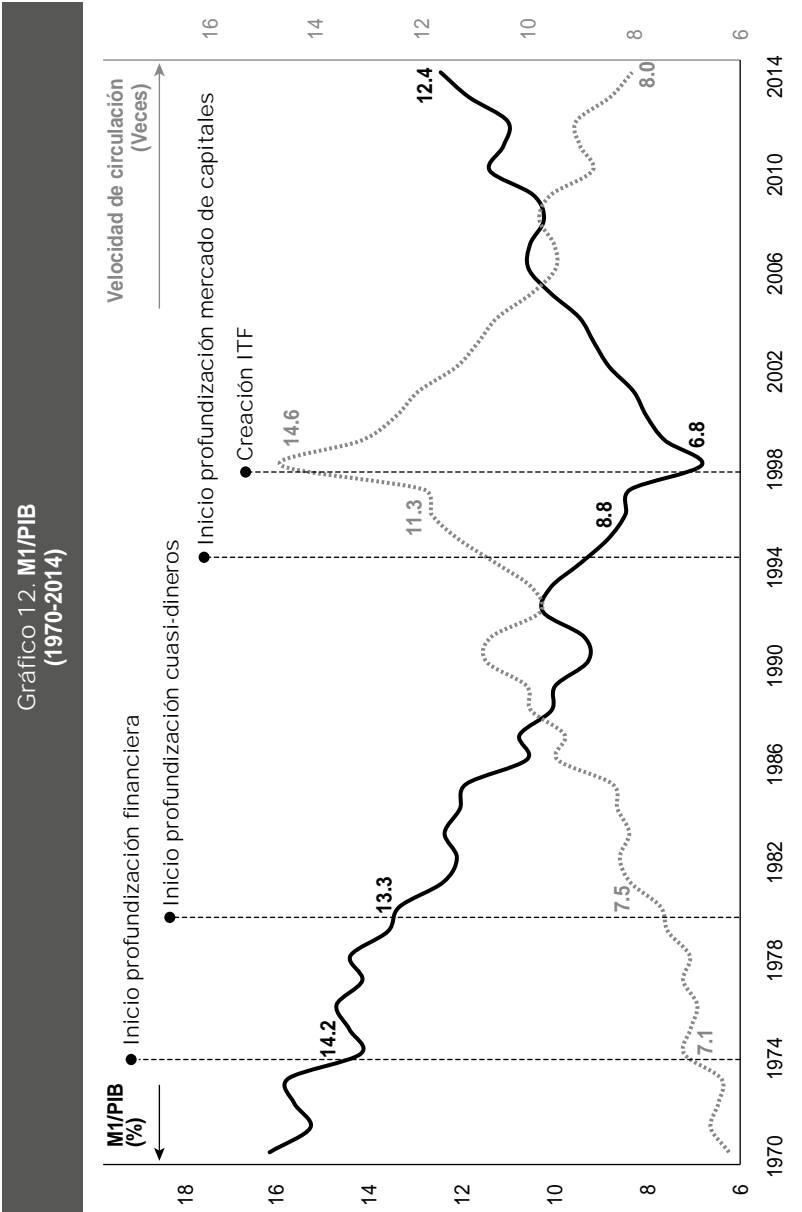
Fuente: cálculos Anif con base en Banco de la República.

realidad, una pérdida neta cuando se coteja con lo que se deja de recaudar en Imporrenta e IVA. Esto se produce por cuenta de la evasión y la elusión tributaria que se esconden tras las crecientes transacciones en efectivo (ver Anif, 2005).

Dichas distorsiones del ITF se han visto reflejadas en los distintos agregados monetarios, afectando su composición en favor del efectivo. La relación M1/PIB (gráfico 12), que venía cayendo desde 1974, reversó esta tendencia y alcanzó un valor del 11.9% en 2013, nivel muy similar al observado al comienzo de la década del ochenta. En cuanto a la composición de M1 (gráfico 11), se evidencia un aumento de la participación del efectivo del 37.5% en 1997 al 47.1% en 2013, mientras que la de las cuentas corrientes se redujo durante el mismo período del 62.5% al 52.9% (ver Anif, 2014d; <http://anif.co/sites/default/files/uploads/Anif-Fondeo0714.pdf>).

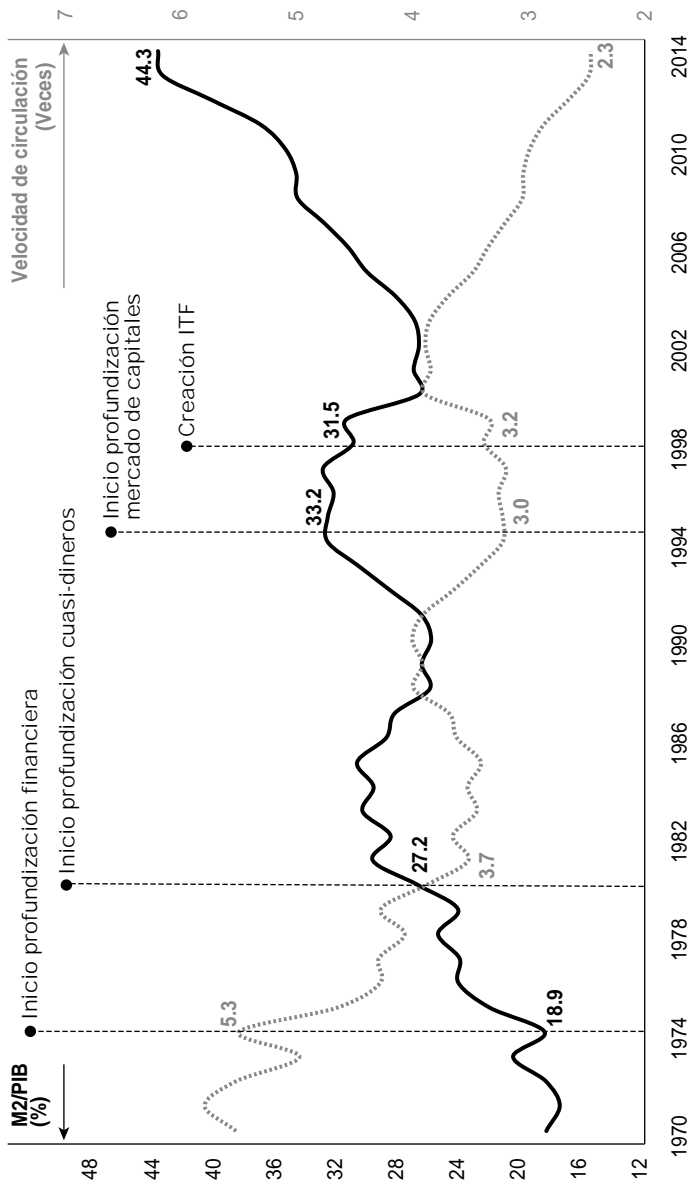
Por su parte, los indicadores M2/PIB (gráfico 13) y M3/PIB (gráfico 14) se han venido incrementando, como consecuencia de la profundización financiera. No obstante, dicha tendencia ha sido un poco más lenta luego de la introducción del ITF y de la ligera corrección a la baja por efecto de la crisis de 1998-1999 (ver Clavijo y Varela, 2003).

En lo referente a la composición de M2 (gráfico 15) y M3 (gráfico 16), se observa que el efectivo y las cuentas corrientes, que venían reduciendo su participación desde los años setenta, empezaron a incrementarla con la implementación del ITF. Ello también produjo una disminución en la participación de los CDTs y los bonos (en M3).

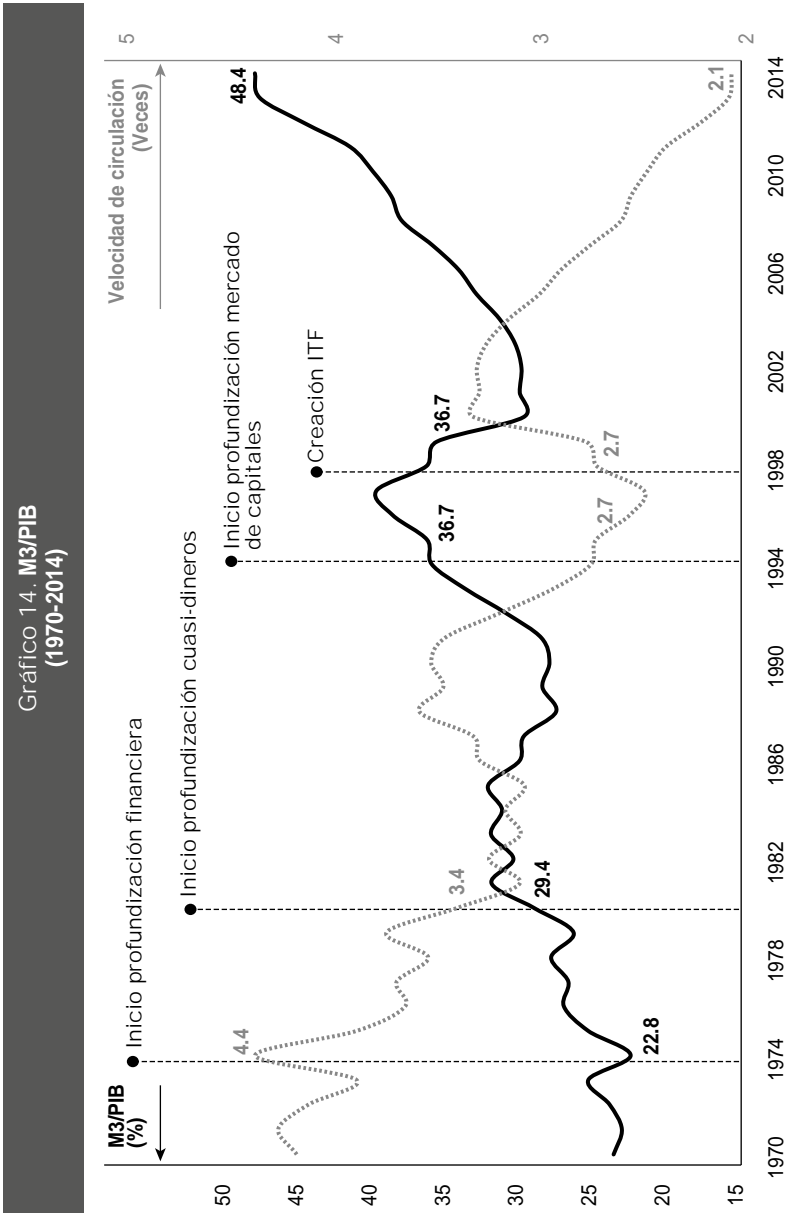


Fuente: cálculos Anif con base en Banco de la República.

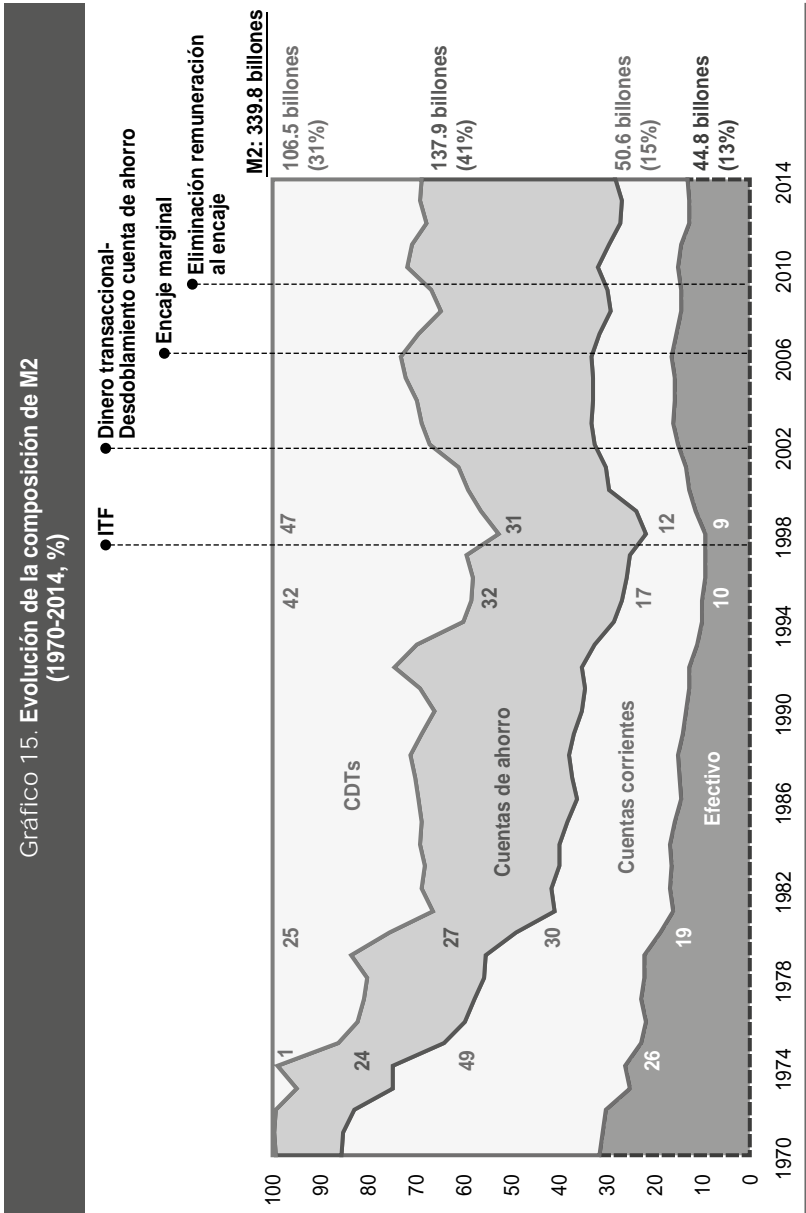
Gráfico 13. M2/PIB
(1970-2014)

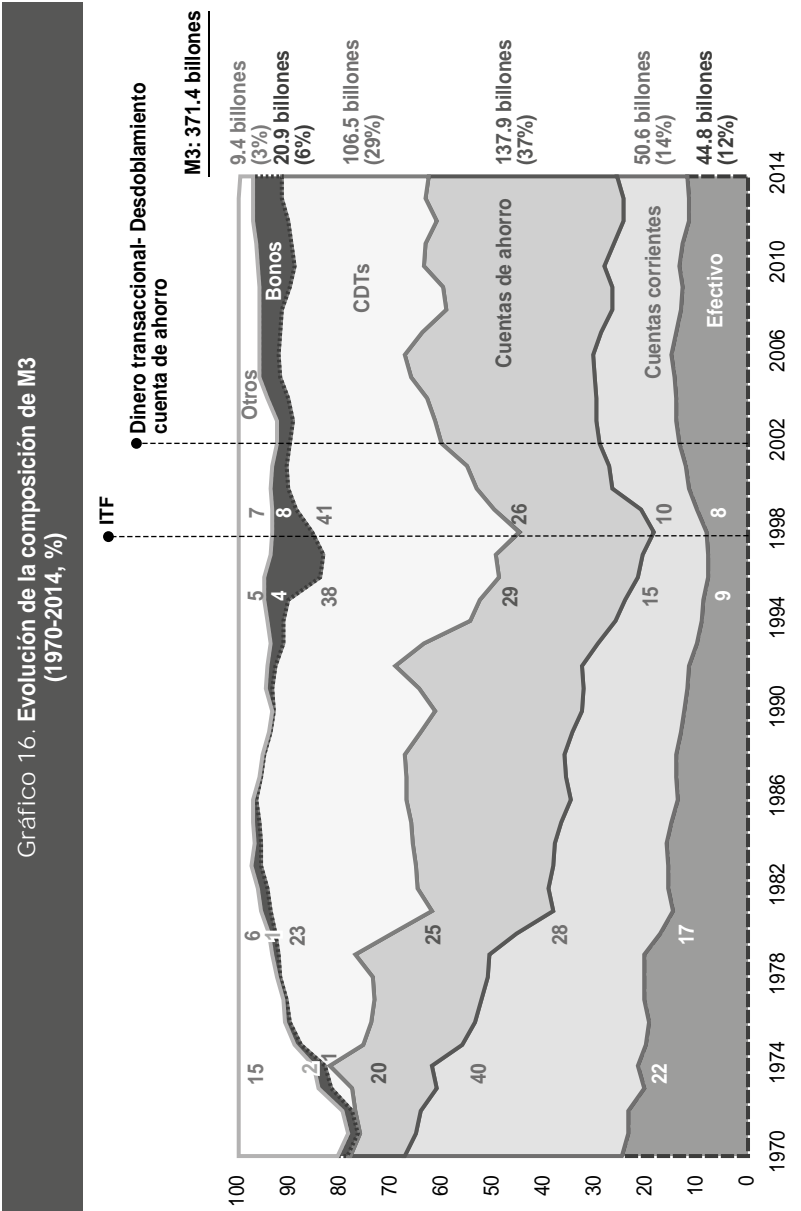


Fuente: cálculos Anif con base en Banco de la República y Dane.



Fuente: cálculos Anif con base en Banco de la República y Dane.





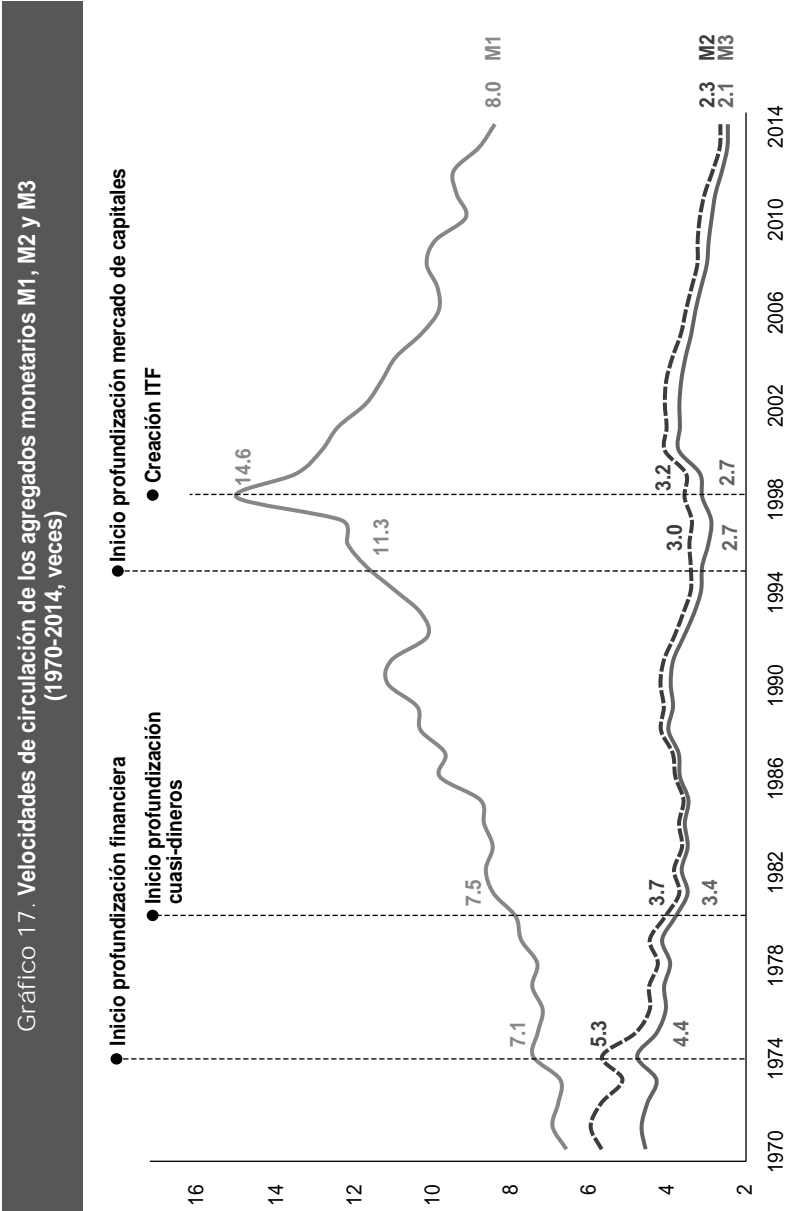
Fuente: cálculos Anif con base en Banco de la República.

Finalmente, todas las dinámicas antes comentadas también han influenciado la velocidad de circulación de los distintos agregados (ver gráfico 17). En el caso de M1, durante la década del noventa, la velocidad de circulación alcanzó un máximo de 14.6 veces, como resultado de la profundización del mercado de capitales. A partir de ahí, y por efecto de la introducción del ITF, la velocidad ha venido disminuyendo y actualmente se ubica en niveles cercanos a 8.4 veces. Con relación a M2 y M3, sus velocidades han venido disminuyendo a lo largo del período de análisis. Ello está relacionado con el dinamismo de las innovaciones financieras, en especial de los cuasi-dineros, así como con la introducción del ITF. En el caso de M2, al cierre de 2013, su velocidad fue de 2.3 veces, mientras que la de M3 fue de 2.1 veces.

b. Obstáculos para la bancarización

Como ya comentamos, el ITF ha completado quince años de serias distorsiones macrofinancieras-fiscales. En particular, se ha comprobado que el ITF afecta negativamente la intermediación financiera en todos los estratos sociales y, en el agregado, termina encareciendo el acceso al crédito, especialmente de las unidades productivas más frágiles, como es el caso de las llamadas “Mipymes”.

Lo anterior obedece, como ya vimos, a que el ITF ha incentivado el uso del efectivo, promoviendo la informalidad. Ello ha desestimulado la utilización de los productos de captación bancaria por parte de los ahorradores, lo cual, a su vez, ha dificultado el apalancamiento del crédito.



Fuente: cálculos Anif con base en Banco de la República y Dane.

Esta situación se ha venido constituyendo en un obstáculo para la bancarización en Colombia. En efecto, aunque se estima que las personas con algún producto financiero se elevaron de 15.9 a 22.7 millones durante 2008-2014 (crecimiento del 6.1 % anual), el uso activo de esos productos tan solo llega actualmente al 53 %. Ello indica que muchas cuentas de ahorro se abren solo para pagos específicos, principalmente por parte del gobierno (v. gr. subsidios del programa “Familias en Acción”), pero después se descontinúa su uso.

Por tales motivos, es clave que el gobierno entienda que la principal limitante a la bancarización ha sido la permanencia del ITF, pues no solo invita a la informalidad, sino que drena la base tributaria del Imporrenta y del IVA. En tal sentido, la eliminación total del ITF es fundamental para retomar la eficiencia de la tributación general en Colombia y lograr avances significativos en la inclusión financiera. Esto implica que los recaudos del ITF (cerca del 0.8 % del PIB) deberán sustituirse por tributos del Imporrenta y del IVA, mejorando su base y, en el caso del IVA, elevando su tasa general del 16 % hacia el 17 %-18 %. Solo de esta manera las medidas regulatorias que buscan mejorar la inclusión financiera podrían tener éxito (ver Anif, 2014c).

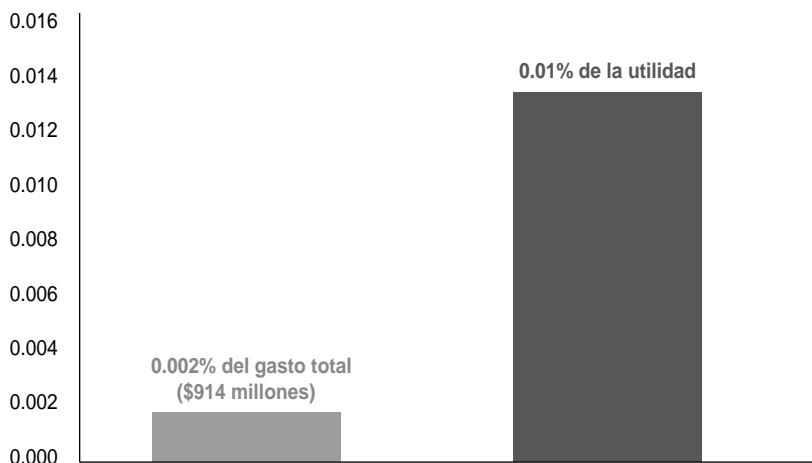
c. Costos operativos

Además de los efectos sobre la bancarización, el ITF también genera costos operativos para el sistema bancario. Dichos costos están asociados a la elaboración semanal de las declaraciones de este impuesto por concepto de las operaciones que realizan los clientes a través del sistema. Ello implica considerables despliegues

tecnológicos, contables y de personal por parte de los bancos, los cuales fungen como entidades autorizadas para el recaudo de este impuesto.

Así, durante 2013, el sistema incurrió en un costo operativo cercano a las 3.072 horas-hombre-mes, lo cual supone que 20 hombres (con un salario mensual promedio de \$3.7 millones) estuvieron dedicados exclusivamente a llevar a cabo dicha labor durante un mes (152 horas mensuales de trabajo = 19 días de trabajo al mes en promedio x 8 horas diarias). En términos monetarios, este costo asciende a los \$914 millones anuales, lo cual representa el 0.002% de los gastos totales del sistema (promedio de 2013) y el 0.01% de las utilidades del sector (promedio de 2013), ver gráfico 18.

**Gráfico 18. Declaraciones del ITF:
Costos operativos del sistema vs. utilidades y gastos totales
(2013, %)**



Fuente: cálculos Anif con base en información suministrada por bancos representativos y Superintendencia Financiera.

■ 1.2. Devolución y declaraciones del IVA

La Reforma Tributaria de diciembre de 2012 redujo el número de tarifas del IVA de 7 a 3 (0%, 5% y 16%). Dicha simplificación tarifaria se busca compensar con la creación del Impuesto al Consumo (Impoconsumo), para el cual se definieron tres tasas (4%, 8%, y 16%). Así, se pretende aumentar la eficiencia del IVA del 36% al 42%, teniendo como referente el modelo chileno.

Dichas disposiciones empezaron a aplicar a partir del 1° de enero de 2013, sin contemplar un período adecuado de transición. En efecto, la entrada en vigor casi inmediata de esta norma no permitió reparametrizar las plataformas transaccionales (datáfonos) que emplean los bancos para las compras con tarjetas débito y crédito (utilizadas en los establecimientos comerciales como medios de pago), con el fin de distinguir los pagos que realizaban los contribuyentes por concepto de IVA e Impoconsumo. Esto generó una problemática operativa y tecnológica, pues dichas compras están cobijadas por el beneficio de la devolución de 2 puntos porcentuales (pp) del IVA, mientras que el Impoconsumo no cuenta con dicho privilegio.

Ello llevó a la DIAN a emitir un comunicado en mayo de 2013, suspendiendo temporalmente la devolución de los 2 pp del IVA, mientras que las entidades financieras y las redes de pago de bajo valor reparametrizaban los datáfonos. Esta suspensión aplicaría hasta tanto no se expidiera la reglamentación del Artículo 850-1 del Estatuto Tributario (sobre la devolución del IVA por adquisicio-

nes con tarjetas de crédito, débito o banca móvil) en los términos en que fue modificado por el Artículo 67 de la Ley 1607 de 2012.

En diciembre de 2013 se expidió dicha reglamentación con el Decreto 2876, el cual estableció que las entidades emisoras de tarjetas débito y/o crédito, así como las redes y administradoras de datáfonos, debían cumplir con las especificaciones definidas por la DIAN en materia de entrega y reporte de información relativa al IVA a más tardar el 1° de febrero de 2014.

Cuando se cumplió dicho plazo, varios contribuyentes comenzaron a exigir las devoluciones de los 2 pp del IVA correspondientes al período en el cual habían quedado suspendidas dichas restituciones. Sin embargo, la DIAN enfrentó una dificultad operativa, pues los equipos de facturación que habían reportado el IVA y el Impoconsumo de manera agregada no permitían diferenciar ambos impuestos.

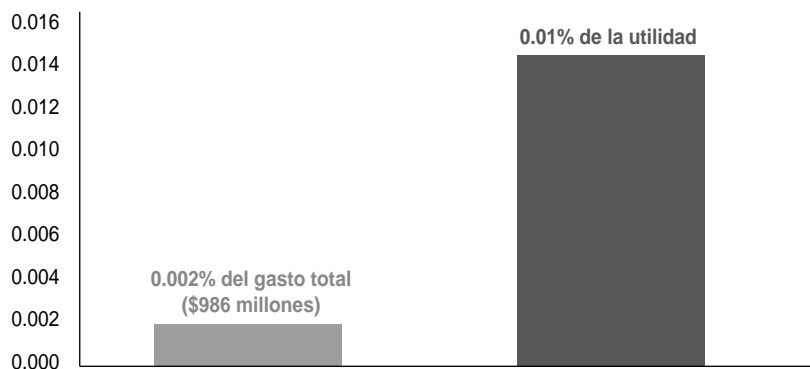
Con el fin de devolver a los contribuyentes los recursos correspondientes a este beneficio, la DIAN tuvo que diseñar una fórmula para procesar toda la información del año 2013 y realizar el cálculo de las bases de devolución del IVA. Esta medida fue adoptada por la DIAN como solución a las implicaciones legales que tendría no cumplir con lo anunciado en la Reforma Tributaria, pues ya había sido demandada en una acción de grupo por la Liga de Consumidores de Bogotá ante el Tribunal Superior de Cundinamarca.

Con relación a las declaraciones del IVA por concepto de las comisiones cobradas por el sector bancario, inicialmente se definieron unos plazos para reportarlas a la DIAN (Decreto 2972

de 2013) durante el mes posterior al bimestre en el que se debía pagar dicho impuesto. Sin embargo, el Decreto 214 de 2014 eliminó el plazo adicional que se había dispuesto para las entidades bancarias con más de 100 sucursales. Esta situación conllevó a la readecuación de varios aplicativos tecnológicos-contables para cumplir con los nuevos plazos dispuestos.

Así, el sistema incurrió en un costo operativo cercano a las 3.312 horas-hombre-mes en 2013, lo cual supone que 22 hombres (con un salario mensual promedio de \$3.7 millones) estuvieron dedicados exclusivamente a llevar a cabo dicha labor durante un mes (152 horas mensuales). En términos monetarios, dicho costo sería de \$985.8 millones anuales, lo cual representa el 0.002% de los gastos totales del sistema (promedio de 2013) y el 0.01% de las utilidades del sector (promedio de 2013), ver gráfico 19.

**Gráfico 19. Declaraciones del IVA:
Costos operativos del sistema vs. utilidades y gastos totales
(2013, %)**



Fuente: cálculos Anif con base en información suministrada por bancos representativos y Superintendencia Financiera.

1.3. Retención en la fuente y autorretención del CREE

La Reforma Tributaria de 2012 estableció el CREE, el cual opera como un Impuesto de Renta empresarial que estará gravando con un 9% durante 2013-2015 y un 8% de allí en adelante las utilidades de las empresas. Estos recursos estarán sustituyendo el recaudo del 1% del PIB, correspondiente al pago de parafiscales laborales equivalente a 13.5 pp (= 2% Sena + 3% ICBF + 8.5% salud), todo esto tras haber reducido el Imporrenta empresarial del 33% al 25%.

La implementación de dicho impuesto ha resultado bastante dispendiosa para el sector bancario, dados los continuos cambios en sus esquemas de retención y autorretención, cada uno de los cuales implicó desarrollos tecnológicos diferentes para su cumplimiento. En efecto, el CREE fue reglamentado por cerca de 11 decretos durante marzo de 2013-enero de 2014, los cuales, en varios casos, fueron expedidos sin tener en cuenta períodos de transición. En particular, se destaca el Decreto 862 de 2013, con el que se estableció un sistema de retención en la fuente para el recaudo de dicho impuesto. Así, las entidades bancarias se convertían en agentes retenedores del CREE para las transacciones de sus clientes. Este sistema definió diferentes tarifas de retención en la fuente según la actividad económica del contribuyente, lo cual generaba serias dificultades operativas, dado que: i) las tarifas de la retención en la fuente para el CREE eran distintas a las del Impuesto de Renta, lo cual implicaba reparametrizar todos los aplicativos del sector bancario; y ii) era necesario clasificar la actividad económica de cada uno de los contribuyentes-clientes del sistema.

Posteriormente, se expidió el Decreto 1828 de 2013, el cual derogó el Decreto 862, solucionando sus problemas operativos y estableciendo un sistema de autorretención para el CREE. De esta manera, los bancos dejaron de actuar como agentes retenedores de sus clientes y entraron a aplicarse autorretenciones por concepto de dicho impuesto.

Este nuevo esquema de autorretención del CREE repercutió en un costo operativo de alrededor de 2.040 horas-hombre-mes en 2013, lo cual supone que cerca de 13 hombres (con un salario mensual promedio de \$3.7 millones) estuvieron dedicados exclusivamente a implementar dicho esquema durante un mes (152 horas mensuales). En términos monetarios, este costo sería de \$607 millones anuales, lo cual equivale al 0.001% de los gastos totales del sistema (promedio de 2013) y al 0.01% de las utilidades del sector (promedio de 2013), ver gráfico 20.

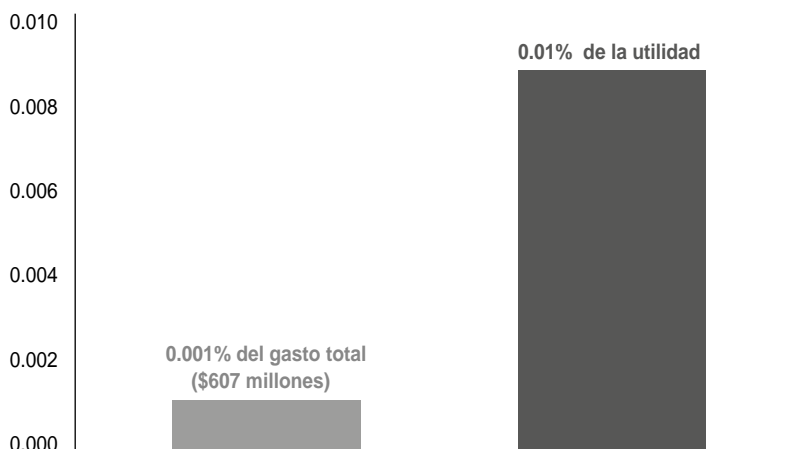
■ 1.4. Información exógena requerida por la DIAN

De acuerdo con lo establecido en el Artículo 139 de la Reforma Tributaria, la DIAN exige a las entidades financieras reportar anualmente información exógena de terceros para los años gravables 2013 (Resolución 273 de 2013) y 2014 (Resolución 228 de 2013). Dichos reportes deben incluir información detallada de los productos financieros de los clientes (personas naturales y jurídicas), tales como: i) cuentas de ahorro; ii) cuentas corrientes; iii) otros depósitos; iv) consumos con tarjetas débito y crédito;

v) fondos de inversión colectiva; y vi) fondos de pensiones y cesantías, entre otros.

Dentro de la información que se debe reportar a la DIAN se solicitan datos estadísticos que no están disponibles en los aplicativos contables de las entidades financieras, tales como saldos promedio, medianas de los saldos diarios, saldos máximos y mínimos, entre otros. Asimismo, dicha información debe ser reportada por las entidades siguiendo los criterios de contabilidad fiscal definidos por la DIAN (Decretos 2649 y 2650 de 1993). No obstante, en el caso de los bancos, esta información se encuentra registrada de manera transaccional en las bases de datos y no tiene en cuenta la clasificación específica que requiere el sistema contable de la DIAN.

**Gráfico 20. Autorretención del CREE:
Costos operativos del sistema vs. utilidades y gastos totales
(2013, %)**

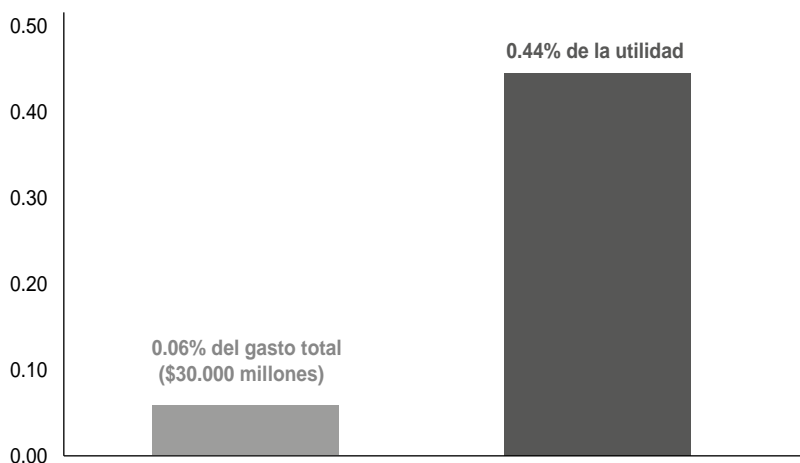


Fuente: cálculos Anif con base en información suministrada por bancos representativos y Superintendencia Financiera.

Por tales motivos, el sistema bancario se ha visto obligado a implementar complejos desarrollos tecnológicos y a utilizar una gran cantidad de recurso humano para procesar la información solicitada por la DIAN en los términos y condiciones en los que se requiere.

Dichos desarrollos han repercutido en mayores costos operativos para el sistema. En efecto, se estima que el costo en que incurrió el sector bancario para implementar y cumplir con esta norma fue del orden de \$30.000 millones durante 2013, el cual representa el 0.06% de los gastos totales del sistema (promedio de 2013) y el 0.4% de la utilidad del sector (promedio de 2013), ver gráfico 21.

Gráfico 21. Información exógena requerida por la DIAN: Costos operativos del sistema vs. utilidades y gastos totales (2013, %)



Fuente: cálculos Anif con base en información suministrada por bancos representativos y Superintendencia Financiera.

2. REGULACIÓN EN MATERIA DE GESTIÓN BANCARIA

En Colombia, la regulación bancaria se ha puesto a tono con las prácticas internacionales. Por ejemplo, se implementaron los sistemas de administración de riesgos financieros (crédito, liquidez, mercado y operacional), siguiendo las recomendaciones de Basilea I y II. De manera más reciente, el Decreto 1771 de 2012 ha aterrizado a nivel local los lineamientos de Basilea III en lo relativo a los nuevos requerimientos de capital bancario.

En materia ambiental, también se han adoptado estándares internacionales que aplican sobre el sistema financiero, como es el caso del “Protocolo Verde” de junio de 2012. Dicho acuerdo fue suscrito de manera voluntaria por varios bancos locales con el gobierno, con el fin de promover el desarrollo sostenible del país. Este protocolo busca, entre otros aspectos, involucrar la responsabilidad ambiental en la operación bancaria y en la financiación de proyectos de inversión. Asimismo, sobresalen las adhesiones voluntarias de algunos bancos domésticos representativos a los “Principios de Ecuador” y a la Iniciativa Financiera del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP FI).

En esta sección analizaremos los costos en que ha venido incurriendo el sistema por cuenta de los estándares internacionales relativos a la gestión del negocio bancario. En particular, identificaremos los costos generados por: i) las nuevas disposiciones

sobre la relación de solvencia (Decreto 1771 de 2012); y ii) los sistemas de administración de riesgos financieros.

■ 2.1. Solvencia bancaria

El Decreto 1771 de 2012 fijó los nuevos criterios sobre la relación de solvencia de los ECs en Colombia. Además de la depuración del contenido del Patrimonio Técnico (PT), allí se adoptó un cronograma de convergencia hacia dichos parámetros en el horizonte agosto de 2012-agosto de 2013.

Al igual que ocurre a nivel global, y siguiendo los lineamientos de Basilea III, esta norma busca que el capital bancario esté compuesto por instrumentos que cumplan con criterios exigentes de permanencia, liquidez y posible absorción de pérdidas. Con esto, se busca garantizar el buen funcionamiento de las entidades y salvaguardar los depósitos del público (ver Anif, 2012d).

Este decreto dividió en tres partes el capital regulatorio (Patrimonio Técnico), el cual debe cumplir con ciertos requisitos, a saber:

- Patrimonio Básico Ordinario (PBO) neto de deducciones: Comprende los instrumentos de capital de alta disponibilidad. Ellos deben poder utilizarse para enfrentar posibles deterioros en la posición financiera de las entidades frente a choques adversos. Dentro de este capital tangible (*Tier I core*) sobresalen las reservas legales (utilidades retenidas) y las acciones ordinarias.

- Patrimonio Básico Adicional (PBA): Incluye acciones preferenciales. Así, la suma del PBO neto de deducciones y el PBA equivalen al capital de nivel I (*Tier I*).
- Patrimonio Adicional (PA): Contempla distintos tipos de instrumentos, de menor convertibilidad, pero igualmente válidos como capital. Entre ellos se destacan los bonos subordinados, la valorización de inversiones y las provisiones generales (que se pueden incluir hasta por el 1.25% de los activos ponderados por nivel de riesgo-APRs), entre otros. Este componente equivale al capital de nivel II (*Tier II*).

Esta regulación también definió unas deducciones que se deben realizar sobre el PBO, con el fin de garantizar un alto grado de “pureza” del capital tangible. Entre estas se incluyen los siguientes conceptos: i) pérdidas de ejercicios anteriores o en curso; ii) inversiones de capital; iii) Impuesto de Renta diferido neto (cuando es positivo); iv) activos intangibles (*goodwill*); v) acciones propias readquiridas; y vi) valor no amortizado del cálculo actuarial del pasivo pensional.

El mencionado decreto estableció dos límites mínimos relacionados con los requerimientos de capital. El primero se define sobre la Relación de Solvencia Total ($RST = PT/[APR+VaR]$), fijado en un 9% para Colombia, siguiendo lo estipulado en la normatividad anterior (Decreto 2555 de 2010). El segundo límite se refiere a la Relación de Solvencia Básica ($RSB = PBO \text{ neto de deducciones}/[APR+VaR]$), la cual no debe ser inferior al 4.5% (ver cuadro 8).

Cuadro 8. Límites sobre los requerimientos de capital

$\text{Solvencia} = \frac{\text{Patrimonio técnico}}{\text{APR} + \left(\frac{100}{9}\right) \text{VaRM}} \geq 9\%$	$\text{Solvencia básica} = \frac{\text{PBO} - D_{\text{PBO}}}{\text{APR} + \left(\frac{100}{9}\right) \text{VaRM}} \geq 4.5\%$
---	--

Patrimonio técnico = básico ordinario (PBO) + deducciones PBO (D_{PBO}) + básico adicional (PBA) + adicional (PA)

APR = activos ponderados por nivel de riesgo (riesgo de crédito)

VaRM = valor en riesgo de mercado

Fuente: elaboración Anif con base en el Decreto 1771 de 2012.

a. Simulaciones frente a los principales aspectos del Decreto 1771 de 2012

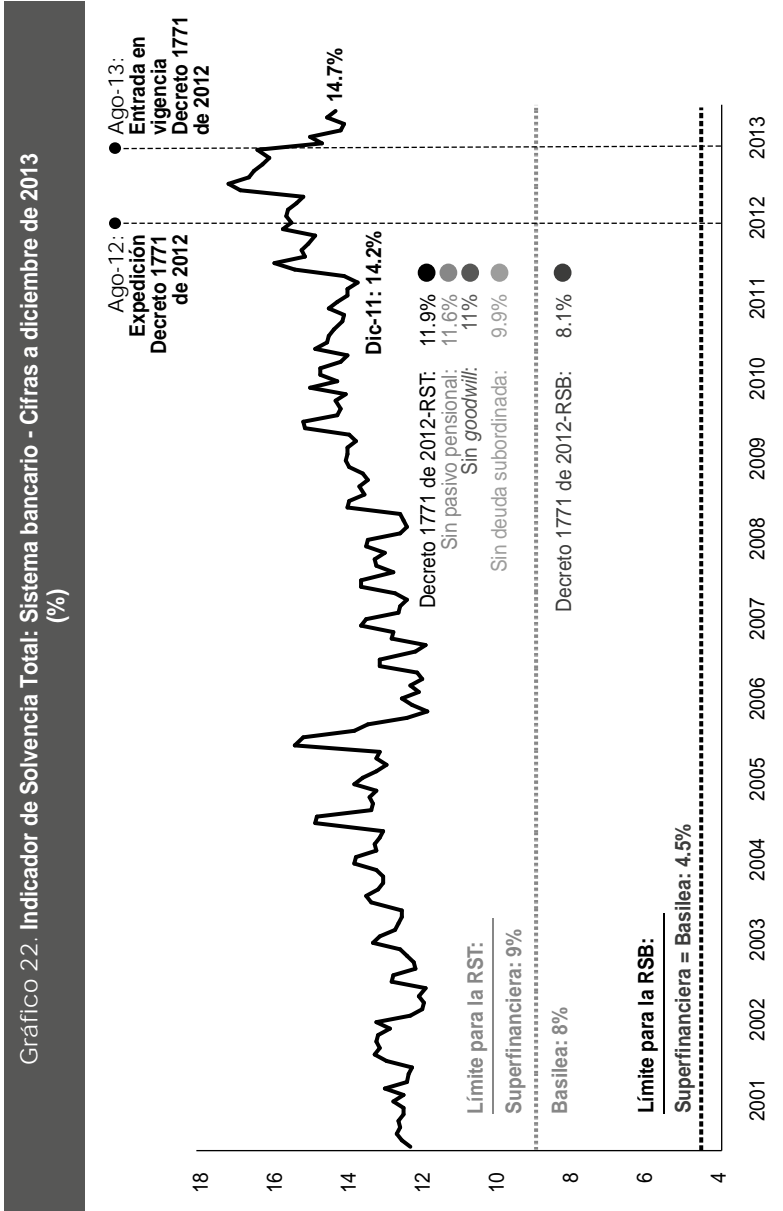
A continuación se referenciará una serie de análisis de sensibilidad del índice de solvencia ante diferentes escenarios de depuración de la calidad del capital, según lo establecido en la mencionada norma. Dado que el Decreto 1771 fue publicado en agosto de 2012, en dichos análisis se toma como referencia el índice de solvencia observado en diciembre de 2011, con el fin de evitar distorsiones que pudo generar esta norma en fechas posteriores.

- Aplicación inmediata del Decreto 1771 de 2012: Un primer ejercicio (hipotético) consiste en imaginarse la aplicación inmediata de lo contemplado en dicha norma (tratamiento de “ducha fría”). Ello hubiera implicado eliminar del nivel I del capital (*Tier I*) lo relativo a los impuestos diferidos netos y la porción no amortizada de los pasivos pensionales del sistema, entre otros.

El impacto agregado de esta medida hubiera conllevado una reducción del índice de solvencia total del sistema bancario colombiano del 14.2% (a diciembre de 2011) al 11.9% (ver gráfico 22). Esto hubiera implicado que la banca colombiana allegara recursos por el equivalente al 0.96% del PIB (de 2011), unos \$6 billones, con el fin de preservar los niveles de solvencia observados en diciembre de 2011.

Con relación a los efectos que tendría ese enfoque de “ducha fría” sobre el capital tangible (PBO neto de deducciones), nuestras simulaciones indican que el sistema como un todo exhibiría un nivel del 8.1% en este indicador, ubicándose inclusive por encima del requerimiento de capital total exigido por Basilea III (8%), ver gráfico 22.

- Basilea III vs. Decreto 1771 de 2012: Algunos de los aspectos establecidos en el Decreto 1771 no coinciden exactamente con las recomendaciones de Basilea III. Por esta razón, se realizaron otros ejercicios de sensibilidad respecto al escenario base (o sea, el del Decreto 1771), antes explicado. En particular, analizaremos el impacto sobre el indicador de solvencia que tendrían los ajustes relacionados con los activos intangibles, los pasivos pensionales y la deuda subordinada.
 - Goodwill: Basilea III recomienda excluir los activos intangibles del capital bancario. El Decreto 1771, acertadamente, adopta esos lineamientos hacia el futuro, pues los activos intangibles (*goodwill*) registrados a partir de agosto de 2012 se deben deducir del PBO. Esto implica que su impacto será



RST: Relación de Solvencia Total. RSB: Relación de Solvencia Básica.
Fuente: cálculos Anif con base en Superintendencia Financiera.

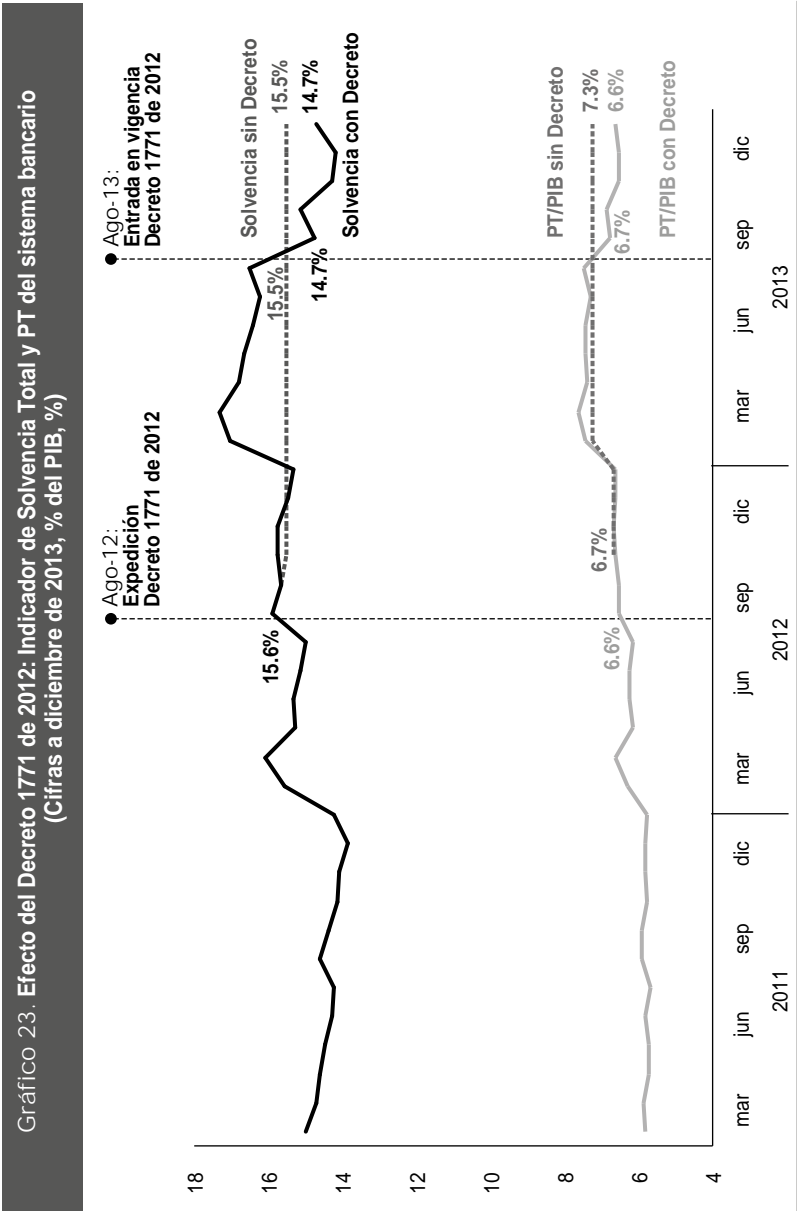
marginal y no retroactivo. Cabe señalar que al excluirse todo el *goodwill* del cálculo del PT, la relación de solvencia bancaria se hubiera reducido en 3.2 pp, cayendo del 14.2% al 11% al cierre de 2011. Esto quiere decir que de haberse adoptado un enfoque de “ducha fría” y retroactivo, el ajuste por *goodwill* habría implicado una disminución adicional en el índice de solvencia de 0.9 pp frente al escenario del Decreto 1771 (ver gráfico 22).

- ▶ Pasivos pensionales: Basilea III recomienda excluir el monto de los fondos de pensiones de prestación definida del patrimonio, pues su capitalización restringe la caja de las instituciones financieras y no son un activo del que se pueda disponer en eventos de estrés. En línea con ello, pero de manera parcial, el Decreto 1771 establece que el monto por cubrir (valor no amortizado) de dichas pensiones debe ser deducido del PBO. En tal sentido, un escenario más ácido requeriría excluir el cálculo actuarial del pasivo pensional, es decir, tanto las pensiones financiadas como aquellas que están pendientes de fondear. Ello hubiera reducido el índice de solvencia en 2.6 pp, dejándolo en un 11.6% frente a los niveles observados en diciembre de 2011. Así, respecto del escenario del Decreto 1771, esta depuración pensional equivaldría a una reducción de 30 pb sobre la relación de solvencia, pasando del 11.9% al 11.6% (ver gráfico 22).
- ▶ Deuda subordinada: Basilea III contempla la deuda subordinada como parte del capital bancario. Sin embargo, Fitch (2012) destaca que las emisiones de deuda subordinada en Colombia

no cumplen, en algunas ocasiones, con los requerimientos necesarios para ser consideradas como capital, debido a que no constituyen una reserva efectiva ante eventos inesperados. Por su parte, el Decreto 1771 toma una posición menos extrema y permite incluir dichos instrumentos en el componente del PA (nivel II). En este sentido, cabe evaluar qué pasaría si se adoptara un escenario más ácido al suponer su exclusión del capital total. Si se acogiera la recomendación de Fitch, en “ducha fría”, y se excluyeran de un tajo dichas obligaciones del cómputo del patrimonio, nuestras simulaciones indican que la relación de solvencia se reduciría en 4.3 pp frente a los niveles de diciembre de 2011, pasando del 14.2% al 9.9%. Este ajuste de la deuda subordinada implicaría entonces una disminución de 2 pp respecto al Decreto 1771 (del 11.9% al 9.9%), ver gráfico 22.

b. Costos en materia de apalancamiento

Ya vimos cómo el cumplimiento de los requerimientos de capital genera una reducción en los niveles de solvencia del sistema bancario. En efecto, en agosto de 2013, fecha en la que entró en vigencia el Decreto 1771, el sector registró una solvencia del 14.7%, nivel inferior al 15.6% observado un año atrás. Ello se explica principalmente por una “reorganización” al interior del PT del sistema. Como se observa en el gráfico 23, el PT se incrementó (como porcentaje del PIB) del 6.6% en agosto de 2012 (\$42.6 billones) al 7.6% en febrero de 2013 (\$50.8 billones) y, luego, se redujo nuevamente hacia niveles del 6.7% en agosto de 2013 (\$45.9 billones).



Fuente: cálculos Anif con base en Superintendencia Financiera.

Esta reorganización del PT está asociada a su depuración de instrumentos poco líquidos y sin capacidad para absorber pérdidas, según lo establecido por la mencionada norma. Teóricamente, ello conlleva un menor apalancamiento del balance bancario, pues las entidades cuentan con menos recursos de capital para financiar sus activos.

Lo anterior implicaría que los nuevos requerimientos de solvencia se han visto reflejados en un menor crecimiento del activo, particularmente de la cartera y las inversiones. Esta situación generaría un costo de oportunidad para el sector bancario, pues se dejarían de percibir ingresos al tener menos posiciones en dichos activos.

Para explorar esta hipótesis, a continuación referenciaremos un ejercicio fundamentado en las cifras observadas luego de la entrada en vigencia del mencionado decreto (agosto de 2013). Dicho ejercicio consiste en cuantificar el impacto del Decreto 1771 sobre el activo bancario, simulando, *ceteris paribus*, el comportamiento que hubiera tenido la relación de solvencia y el PT en ausencia de la mencionada norma. Es decir, esta simulación pretende estimar el activo que se hubiera podido apalancar sin la aplicación del decreto en cuestión, para después compararlo con el activo observado luego de la implementación de dicha norma. Así, se busca capturar el costo de oportunidad de la porción del activo que no se colocó por efecto de la reorganización del capital bancario.

Este ejercicio supone lo siguiente durante septiembre de 2012-diciembre de 2013:

- No aplicación del Decreto 1771 de 2012.
- La relación de solvencia y el PT (como porcentaje del PIB) continuaron con la misma trayectoria que traían hasta la publicación del mencionado decreto (agosto de 2012). Para el período de análisis, dicha trayectoria se estimó con base en criterios históricos.
 - ▶ En el caso de la relación de solvencia, se asumió un nivel del 15.5% (promedio enero-agosto de 2012) para el período de análisis (ver gráfico 23).
 - ▶ Respecto al PT, se supuso lo siguiente: i) durante septiembre-diciembre de 2012, el valor del PT fue del 6.7% del PIB = 6.4% del PIB (promedio enero-agosto de 2012) + 0.3% del PIB por efecto de un ajuste estacional semestral (promedio 2008-2011); y ii) para 2013, el nivel del PT fue del 7.3% del PIB = 6.7% del PIB al cierre de 2012 + 0.6% del PIB por efecto de un ajuste estacional anual (promedio 2008-2011), ver gráfico 23.
- La participación de los APRs dentro de los activos totales permaneció en el nivel previo a la publicación del decreto (79.7%; promedio enero-agosto de 2012).
- El valor del riesgo de mercado se mantuvo en el nivel registrado antes de la expedición de la mencionada norma (0.3% del PIB; promedio enero-agosto de 2012).

- La relación PT/APR continuó en el valor previo a la publicación del decreto (16.6%; promedio enero-agosto de 2012).
- Los activos totales del sistema bancario se colocaron únicamente en cartera e inversiones, de acuerdo con las participaciones registradas (en promedio) en dichos rubros durante enero-agosto de 2012. Así, el activo se distribuyó entre cartera e inversiones en las siguientes proporciones: 77.4% en el primer caso y 22.6% en el segundo.

Con base en los anteriores supuestos, se obtuvieron los siguientes resultados:

- Como se observa en el cuadro 9, el PT (promedio) estimado para 2012 fue de \$44.3 billones (6.7% del PIB) frente al PT (promedio) observado de \$42.8 billones (6.4% del PIB) en dicho año. Es decir, los nuevos requerimientos de solvencia produjeron una reducción del PT (promedio) de \$1.4 billones (0.2% del PIB) durante 2012. En 2013, dicha disminución del PT (promedio) fue de \$1 billón (0.1% del PIB).
- Estas reducciones en el PT derivaron en menores niveles de activos durante 2012-2013. En 2012, los activos totales (promedio) estimados fueron de \$334.4 billones (50.2% del PIB) frente a una cifra (promedio) observada de \$323.4 billones (48.6% del PIB), lo cual implica un menor apalancamiento (promedio) de \$10.9 billones (1.6% del PIB; 3.4% de los activos observados). Para 2013, dicha contracción de los activos (promedio) fue de \$8.7 billones (1.2% del PIB; 2.3% de los activos).

Cuadro 9. Decreto 1771 de 2012: Impacto sobre el Patrimonio Técnico y los activos*
(\$ millones, %PIB)

Concepto	\$ millones		% PIB	
	2012	2013	2012	2013
PT observado (1)	42.883.758	50.275.013	6.4%	7.1%
PT estimado (2)	44.277.579	51.323.896	6.7%	7.3%
Diferencia PT (2) - (1)	1.393.821	1.048.883	0.2%	0.1%
Activos observados (3)	323.425.604	378.866.768	48.6%	53.6%
Activos estimados (4)	334.365.563	387.576.372	50.2%	54.8%
Diferencia activos (4) - (3)	10.939.960	8.709.604	1.6%	1.2%
Recursos no colocados en inversiones (5)	2.474.901	1.970.337	0.4%	0.3%
Recursos no colocados en cartera (6)	8.465.058	6.739.266	1.3%	1.0%
Total recursos no colocados (6) + (5)	10.939.960	8.709.604	1.6%	1.2%

*Cifras promedio anual.
Fuente: cálculos Anif con base en Superintendencia Financiera.

- Lo anterior derivó en menores colocaciones de cartera por \$8.5 billones en 2012 y \$6.7 billones en 2013. Con relación a las inversiones, se dejaron de colocar recursos por \$2.5 billones en 2012 y \$2.0 billones en 2013.
- En el caso de la cartera, la rentabilidad observada (promedio) fue del 9.7% durante 2012 y del 9.5% en 2013. Para las inversiones, la rentabilidad observada (promedio) fue del 7.2% para 2012 y 2013.
- Por concepto de estas menores colocaciones de activos, el sistema dejó de percibir ingresos (costo de oportunidad) por cerca de \$1 billón en 2012 (2% de los ingresos totales del sector): i) en cartera, dicho costo de oportunidad fue de \$0.8 billones = \$8.5 billones (recursos no colocados) x 9.7% (rentabilidad de la cartera en 2012); y ii) en inversiones, este costo fue de \$0.2 billones = \$2.5 billones (recursos no colocados) x 7.2% (rentabilidad de las inversiones en 2012). En 2013, los ingresos no percibidos por el sistema fueron de \$0.8 billones (1.4% de los ingresos totales), ver cuadro 10.
- Este costo de oportunidad representó una reducción de la utilidad (promedio) del sistema del -15.9% en 2012 y del -11.6% en 2013. En términos de ROA, ello significó una disminución de -30 pb en 2012 (2.3% que se pudo obtener sin la norma vs. 1.9% observado) y de -20 pb en 2013 (2% vs. 1.8%). Con relación al ROE, dicha pérdida de rentabilidad fue de -230 pb en 2012 (16.7% vs. 14.4%) y de -160 pb en 2013 (15.2% vs. 13.6%).

Cuadro 10. Decreto 1771 de 2012: Solvencia Costo de oportunidad* (%)			
Concepto	2012	2013	
Rentabilidad de las inversiones (1)	7.2%	7.2%	
Rentabilidad de la cartera (2)	9.7%	9.5%	
Ingresos no percibidos en inversiones = Recursos no colocados x (1) (% ingresos totales) (3)	0.4%	0.3%	
Ingresos no percibidos en cartera = Recursos no colocados x (2) (% ingresos totales) (4)	1.6%	1.1%	
Costo de oportunidad = Ingresos no percibidos totales (% ingresos totales) (3) + (4)	2.0%	1.4%	
Costo de oportunidad = Ingresos no percibidos totales (% utilidad)	15.9%	11.6%	
ROA observado (3)	1.9%	1.8%	
ROA sin Decreto 1771 de 2012 (4)	2.3%	2.0%	
Diferencia ROA (4) - (3)	0.3%	0.2%	
ROE observado (5)	14.4%	13.6%	
ROE sin Decreto 1771 de 2012 (6)	16.7%	15.2%	
Diferencia ROE (6) - (5)	2.3%	1.6%	
Rentabilidad de la cartera = (Ingresos por intereses - gasto en provisiones neto de recuperaciones)/cartera bruta			
Rentabilidad de las inversiones = (Ingresos por inv. - gasto en inv. - gasto en provisiones de inv. neto de recuperaciones)/saldo inv.			
*Cifras promedio anual.			
Fuente: cálculos Anif con base en Superintendencia Financiera.			

Finalmente, cabe mencionar que las nuevas disposiciones sobre la composición del PT han implicado una limpieza del capital bancario que puede derivar en importantes emisiones de acciones o bonos por parte de las entidades. Desde el punto de vista de los inversionistas (particularmente en el caso de los institucionales), dichas emisiones deben cumplir con exigentes criterios de riesgo y rentabilidad. No obstante, el exceso de regulación financiera (como la que hemos venido referenciando a lo largo de este estudio) puede deteriorar la rentabilidad del sector bancario (incrementando sus costos operativos y/o reduciendo sus ingresos), haciendo más costosa la captación de recursos a través del mercado de capitales y dificultando el cumplimiento de los mayores requerimientos de capital.

■ 2.2. Gestión de riesgos

La Circular Básica Contable y Financiera (Circular Externa 100 de 1995) de la SF establece sistemas de administración de los distintos tipos de riesgo (SARs). Dichos SARs permiten una gestión adecuada e integral del balance bancario, con base en la definición de procesos tendientes a la identificación, medición y administración de las diferentes clases de riesgo.

Con relación a los riesgos de naturaleza financiera, la SF ha definido sistemas de administración para los riesgos de crédito (SARC), de liquidez (SARL), de mercado (SARM) y operativo (SARO). Dentro de dichos SARs, cabe destacar los siguientes aspectos:

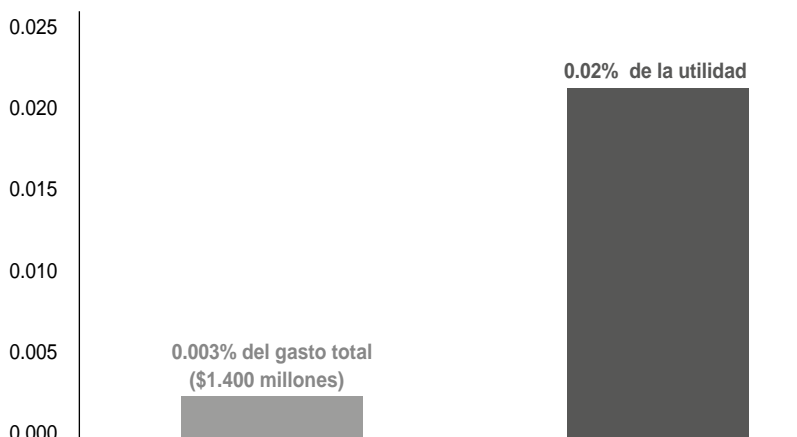
- SARC: Adopción de un sistema de provisiones específicas para las carteras comercial y de consumo, el cual está fundamentado en probabilidades de incumplimiento (PI) y pérdidas dado el incumplimiento (PDI). Allí sobresale el esquema de provisiones contracíclicas, el cual busca mitigar los efectos del ciclo económico sobre las utilidades y la calidad del capital bancario.
- SARL: Implementación de un Indicador de Riesgo de Liquidez (IRL), calculado para distintas ventanas de tiempo, el cual permite monitorear la situación de liquidez de corto plazo de las entidades financieras. Dicho indicador mide la capacidad de los activos (activos líquidos) para responder a los requerimientos de liquidez de las entidades.
- SARM: Definición de un modelo estándar para el sistema financiero, cuyo objetivo es la gestión integral de las posiciones en inversiones, particularmente en lo relativo a las variaciones en tasa de interés, tasa de cambio y precio de acciones. Dicha metodología puede ser complementada o sustituida (previa aprobación de la SF) por desarrollos internos de las entidades.
- SARO: Definición de unos lineamientos para la construcción de un registro de eventos de riesgo operativo, con base en líneas operativas (o de negocio) de las entidades financieras, así como en factores y eventos de riesgo.

Pese a los beneficios derivados de los mencionados SARs, las modificaciones realizadas a sus marcos normativos generan traumas al interior de los bancos. Ello obedece a que dichos ajustes

muchas veces implican la generación-reporte de nueva información para realizar análisis y cálculos adicionales, lo cual requiere modificar los aplicativos tecnológicos y contables de las entidades.

En efecto, en 2012-2013, el sector bancario incurrió en un costo cercano a los \$2.800 millones, con el fin de llevar a cabo los desarrollos tecnológicos necesarios para cumplir con las modificaciones normativas relativas a los SARs durante dicho período. Por tipo de SAR, este costo se distribuyó de la siguiente manera: i) SARC - \$1.870 millones (67% del costo total por este concepto); y ii) SARL y SARM - \$930 millones (33%). Para 2013, dichos costos ascienden a \$1.400 millones, lo cual equivale al 0.003% de los gastos totales del sistema y al 0.02% de la utilidad del sector (ver gráfico 24).

**Gráfico 24. Gestión de riesgos:
Costos operativos del sistema vs. utilidades y gastos totales
(2013, %)**



Fuente: cálculos Anif con base en información suministrada por bancos representativos y Superintendencia Financiera.

3. REGULACIÓN SOBRE COMISIONES

La regulación local sobre comisiones o tarifas muchas veces desconoce la estructura competitiva del sector bancario colombiano, la cual se manifiesta en nuevas inversiones para mejorar sus servicios y atraer clientes. Dichas disposiciones suelen regular el cobro de comisiones (eliminándolas o fijando topes), lo cual va en detrimento del mercado y la competencia, pues ello dificulta la recuperación (*pay-back*) de los crecientes costos de inversión del sistema.

Este tipo de regulación resulta particularmente perniciosa en una coyuntura de bajas tasas de interés a nivel global, tal y como se evidencia actualmente, pues se han extinguido los “colchones financieros” tendientes a enfrentar los mayores costos operativos bancarios. Ello obedece a que históricamente existían ciclos en los cuales los cobros de comisiones compensaban los menores ingresos por intereses (ver Anif, 2011c).

Dicha regulación también involucra elevados costos de implementación para el sector bancario, tanto a nivel operativo como de oportunidad (ingresos no percibidos). En tal sentido, en esta sección analizaremos los costos generados por la normatividad local en materia de tarifas, particularmente aquella que regula los siguientes aspectos: i) retiros en cajeros de otra red; ii) elaboración de reportes en físico para clientes; y iii) suministro de productos del pasivo bancario sin costo, tal y como lo contemplan algunas

iniciativas de carácter legislativo que se han venido discutiendo en el Congreso.

■ **3.1. Retiros en cajeros de otra red**

El Decreto 4809 de 2011 estableció un tope máximo fijado (en 20 Unidades de Valor Real-UVR) a las tarifas cobradas por los retiros realizados por los clientes en cajeros electrónicos de otra red.

Desde el punto de vista de los bancos, teóricamente dicha disposición limita las economías de escala-alcance y genera desincentivos para la ampliación de la red de cajeros, pues los costos asociados a esta expansión son más difíciles de recuperar con una tarifa-techo.

No obstante, no es posible explorar la anterior hipótesis con la información disponible para la elaboración de este estudio. Por tal motivo, referenciaremos un ejercicio realizado para cuantificar los costos que generó esta norma para el sector bancario durante 2012 (un año después de la entrada en vigencia del Decreto 4809). Dicho ejercicio fue estructurado con base en la información suministrada por varios bancos representativos del sistema.

A continuación se resumen los resultados más importantes de este ejercicio:

- Para el total del sistema, el número de retiros y avances en cajeros de otra red pasó de 81.7 millones en 2011 a 91.7 millones en 2012 (creciendo un 12.2%), ver cuadro 11.

Cuadro 11. Resumen de resultados: Costos del Decreto 4809 de 2011
(\$ millones, %)

Concepto	2011	2012	Diferencia absoluta entre 2011 y 2012
Número de retiros de otras redes (1)	81.696.589	91.675.677	9.979.087
Ingresos totales por retiros (\$ millones) (2)	223.282	421.697	198.415
Ingresos por cada retiro (\$) (2) / (1)	2.733	4.600	1.867
Variación ingresos por cada retiro (%)		68.3%	
Gastos totales de mantenimiento (\$ millones) (3)	425.255	677.024	251.769
Gastos por cada retiro (\$) (3) / (1)	5.205	7.385	2.180
Variación gastos por cada retiro (%)		41.9%	
Costo neto (2) - (3)	-201.973	-255.327	-53.354
Costo neto/Gastos al cierre del año	-0.4%	-0.6%	-0.1%
Costo neto/Utilidad al cierre del año	-3.5%	-3.9%	-0.4%

Fuente: cálculos Anif con base en información suministrada por bancos representativos y Superintendencia Financiera.

- Los ingresos del sistema por concepto de dichos retiros pasaron de \$223.282 millones (0.4% de los ingresos totales del sector; 0.04% del PIB) en 2011 a \$421.697 millones (0.8% de los ingresos totales del sector; 0.06% del PIB) en 2012. Así, los ingresos por cada retiro de otra red se incrementaron de \$2.733 a \$4.600 en dicho período (creciendo un 68.3%).
- Los gastos de mantenimiento de la red de cajeros del sistema (nuevos cajeros, seguridad, surtido del efectivo, etc.) pasaron de \$425.255 millones (0.9% de los gastos totales del sector; 0.07% del PIB) en 2011 a \$677.024 millones (1.5% de los gastos totales del sector; 0.1% del PIB) en 2012. De esta manera, los gastos por cada retiro de otra red aumentaron de \$5.205 a \$7.385 en el mismo período (creciendo un 41.9%).
- Lo anterior implica que la mencionada norma conllevó a un incremento en los ingresos por retiro (68.3%) de mayor magnitud que el registrado en los gastos por retiro (41.9%). Ello significa que dicha norma generó incentivos para la utilización de cajeros de otra red por parte de los usuarios, debido a que la tarifa-tope impuesta no implicó un costo sustancial para los clientes. Esto se vio reflejado en mayores ingresos para el sistema, pero también en mayores costos operativos y de mantenimiento de la red de cajeros (asociados al mayor uso).
- Durante 2012, el resultado neto para el sistema de los ingresos por concepto de retiros en cajeros de otra red (\$421.697 millones) y los gastos por este mismo concepto (\$677.024 millones)

fue una pérdida de -\$255.327 millones (vs. -\$201.973 millones en 2011; creciendo un 26.4%).

- Es decir, la norma en cuestión incrementó la pérdida neta por retiros en cajeros de otra red en \$53.354 millones entre 2011 y 2012 (costo operativo marginal). Dicho costo equivale al 0.1% de los gastos totales del sector al cierre de 2012 y al 0.8% de sus utilidades.

3.2. Elaboración de reportes en físico para los clientes

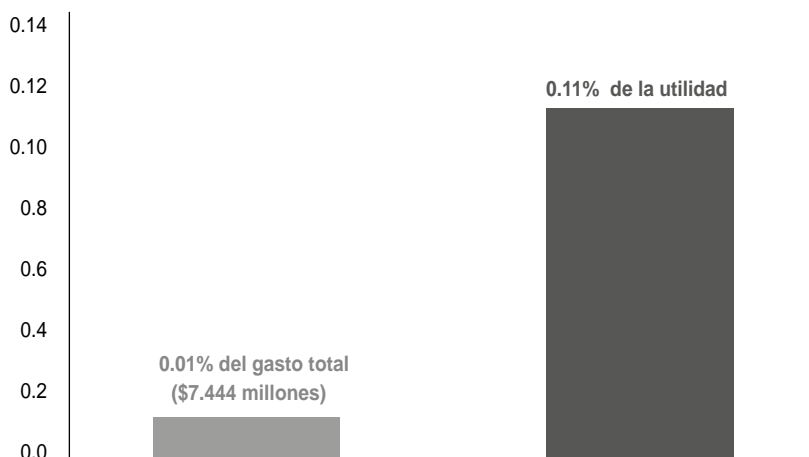
La Circular Externa 26 de 2013 de la SF, de acuerdo con lo estipulado en el Decreto 4809 de 2011, estableció que las entidades financieras deben remitir un reporte anual de costos en físico a sus clientes. Dicho informe debe ser entregado en la última dirección reportada por el cliente, si este no se pronuncia sobre la forma de entrega del mismo.

Pese a que dicha norma busca mejorar los estándares de protección al consumidor financiero, desconoce los diferentes canales de acceso a la información que se encuentran disponibles actualmente a nivel local (telefonía móvil, páginas *web*, etc.). Ello también va en contra de las políticas tendientes a la preservación medioambiental que ha venido impulsando el gobierno (política de “Cero Papel”), dado que la generación física de dicho reporte conlleva una considerable utilización de papel por parte de las entidades financieras.

Asimismo, estas disposiciones riñen con el principio de equivalencia funcional que establece la Ley 527 de 1999, en donde se destaca que la función jurídica que cumplen la instrumentación escrita y autógrafa, o su expresión oral, también la cumplen los medios electrónicos.

Todo lo anterior implica consecuencias operativas para el sector bancario, pues la generación (en físico) y entrega de los mencionados reportes acarrearán costos adicionales. En efecto, dichos costos de producción e implementación fueron de \$7.444 millones en 2013, lo cual equivale al 0.01% de los gastos totales del sistema al cierre del año y al 0.11% de su utilidad (ver gráfico 25).

**Gráfico 25. Elaboración de reportes en físico para los clientes:
Costos operativos del sistema vs. utilidades y gastos totales
(2013, %)**



Fuente: cálculos Anif con base en información suministrada por bancos representativos y Superintendencia Financiera.

Cabe mencionar que actualmente se encuentra en discusión por parte del Congreso el Proyecto de Ley No. 262 de 2013, a través del cual se establece la obligación de brindar información transparente a los consumidores financieros. Dicha disposición propone que todas las entidades vigiladas por la SF deberán informar a sus clientes el Valor Total Unificado (VTU) por todos los conceptos efectivamente pagados o recibidos por estos (v. gr. gastos, intereses, seguros, impuestos, etc.), sin diferenciar operaciones activas o pasivas. Asimismo, dentro del VTU deberá diferenciarse el componente correspondiente a la tasa de interés efectivamente pagada o recibida por los clientes. Sin embargo, el reporte del VTU solo podrá realizarse siempre que la naturaleza del producto-servicio lo permita.

Dicho VTU deberá informarse en términos porcentuales efectivos anuales para el horizonte de vida del producto y su equivalente en pesos para el período reportado. En el caso de clientes potenciales, se deberá suministrar un VTU proyectado de manera anticipada a la celebración del contrato del respectivo producto-servicio.

No obstante, esta iniciativa legislativa desconoce las disposiciones, ya comentadas, que fueron establecidas en la Circular Externa 26 de 2013 de la SF en materia de reporte de costos a los clientes por parte de las entidades financieras. Adicionalmente, el mencionado proyecto normativo podría generar las siguientes problemáticas: i) desinformar al consumidor financiero sobre las diferencias que existen entre las operaciones activas y pasivas, pues las primeras representan un costo, mientras que las segundas generan réditos; y ii) el sistema bancario incurriría en costos

operativos adicionales a los de la Circular Externa 26, pues tendría que implementar complejos desarrollos tecnológicos para calcular el VTU para todos los productos y servicios por cliente.

3.3. Suministro de productos del pasivo bancario sin costo

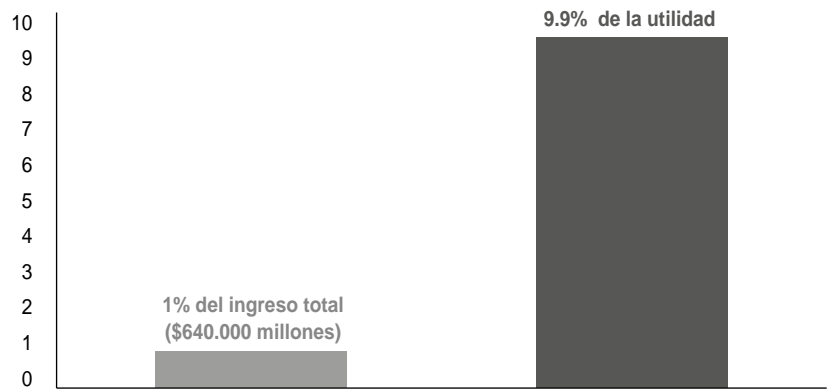
El Proyecto de Ley 172 de 2012 tiene como objetivo que el sistema bancario suministre un producto del pasivo (v. gr. cuenta de ahorros), sin costos financieros para las seis primeras transacciones mensuales, a personas asalariadas e independientes que demuestren ingresos iguales o inferiores a dos salarios mínimos legales (SML). Adicionalmente, dicho proyecto busca que los ECs remuneren estos depósitos con una tasa de interés mínima.

Este proyecto normativo, pese a que pretende promover al acceso al sistema financiero, genera costos para el sector. Ello obedece a que los bancos deben utilizar recursos propios para financiar (“subsidiando”) los productos en cuestión, remunerándolos y no imputándoles cobro alguno.

Con base en lo anterior, la implicación directa de esta iniciativa legislativa sería un costo de oportunidad para el sector bancario, pues se dejarían de percibir ingresos provenientes del cobro de comisiones asociadas al funcionamiento de los depósitos que se pretende implementar. Veamos en detalle la estimación de dicho costo, suponiendo que el mencionado proyecto normativo hubiera sido aprobado en 2013:

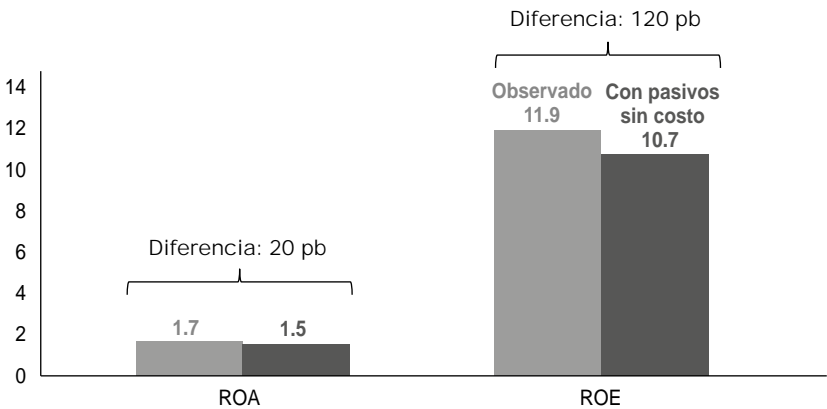
- Se asume que el producto del pasivo que se implementaría de acuerdo con dicha norma funcionaría como una cuenta de ahorros.
- De acuerdo con información publicada por la SF, al cierre de 2013, el sistema contaba con cerca de 6.329.350 clientes con ingresos iguales o inferiores a 2 SML (16.6% del total de clientes clasificados como persona natural).
- Dichos clientes concentraron alrededor de 7.285.527 cuentas de ahorro en el sistema (19% del total de cuentas de ahorros cuyo titular es una persona natural).
- Al cierre de 2013, los ingresos percibidos por el sistema por concepto de las comisiones cobradas a dichas cuentas de ahorros ascendieron a \$640.000 millones. Es decir, si el mencionado proyecto normativo hubiera sido aprobado en 2013, el sector bancario no hubiera percibido dichos ingresos, los cuales representan el 1% de los ingresos totales del sistema al cierre de ese año (costo de oportunidad), ver gráfico 26.
- Dicho costo de oportunidad (\$640.000 millones) equivaldría a una reducción del -9.9% de la utilidad del sistema al cierre de 2013, ver gráfico 26. En términos de ROA, ello significaría una disminución de -20 pb en 2013 (1.5% que se hubiera generado con la aprobación del mencionado proyecto vs. 1.7% observado), ver gráfico 27. Con relación al ROE, dicha pérdida de rentabilidad sería de -120 pb en 2013 (10.7% vs. 11.9%).

Gráfico 26. Suministro de productos del pasivo sin costo:
Costos de oportunidad del sistema vs. utilidades e ingresos totales
(2013, %)



Fuente: cálculos Anif con base en información suministrada por bancos representativos y Superintendencia Financiera.

Gráfico 27. Suministro de productos del pasivo sin costo:
Costos de oportunidad en términos de ROA y ROE (2013, %)



Fuente: cálculos Anif con base en información suministrada por bancos representativos y Superintendencia Financiera.

- Cabe destacar que en la cuantificación de este costo de oportunidad no se consideraron los gastos por remuneración de las mencionadas cuentas de ahorros. Ello obedece a que dichos gastos ya están contemplados en los gastos totales del sistema independientemente de la aprobación de la mencionada norma.

4. OTROS TEMAS REGULATORIOS

A continuación referenciaremos otros aspectos regulatorios cuya implementación y cumplimiento acarrearán costos (de oportunidad y operativos) para el sector bancario colombiano. Dichos aspectos son los siguientes: i) inversiones forzosas en Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDAs); ii) Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF); e iii) “inflación regulatoria” vs. innovación de productos y servicios. También referenciaremos de manera cualitativa las implicaciones operativas y tecnológicas que ha venido generando la regulación sobre la protección de datos personales (*Hábeas Data*).

■ 4.1. Inversiones forzosas en TDAs

La Resolución Externa No. 3 de 2000 del BR reglamenta las inversiones forzosas para los ECs en TDAs. Dichos títulos son emitidos por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario de Colombia (Finagro) y su objetivo es recaudar

recursos para promover la financiación y desarrollo del sector agropecuario local.

Los TDAs son de dos tipos: clase A y clase B. Los recursos captados en los títulos clase A están destinados para financiar a pequeños agricultores, mientras que los clase B son utilizados para otorgar créditos para medianos y grandes agricultores. Para cada tipo de TDA, los bancos deben constituir un porcentaje de inversión obligatoria diferente. Así, un 37% de las inversiones forzosas en TDAs se debe realizar en títulos clase A, mientras que el 63% restante debe asignarse a títulos clase B. Este monto total requerido de inversión en TDAs lo calculan los bancos con base en el promedio diario de exigibilidades en moneda legal de cada trimestre calendario (deduciendo previamente el encaje respectivo), de acuerdo con los siguientes porcentajes:

- 5.8% para cuentas corrientes y de ahorros, depósitos simples y especiales, fondos en fideicomiso, servicios bancarios de recaudo, impuesto a las ventas por pagar, donaciones de terceros por pagar, recaudos realizados, y cuentas de ahorro de valor real y de ahorro especial, entre otros.
- 4.3% para CDTs menores a 18 meses, certificados de ahorro de valor real menores a 18 meses, bonos de garantía general menores a 18 meses, y otros bonos menores a 18 meses, entre otros.

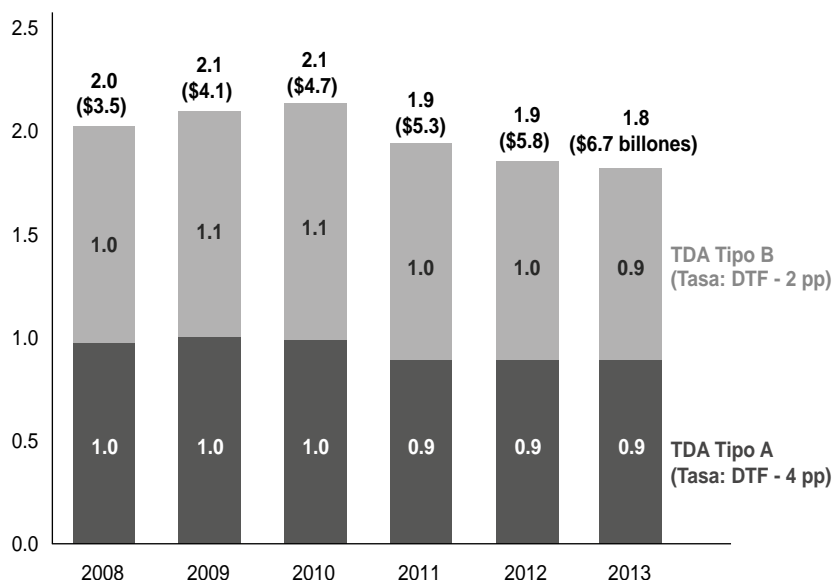
En cuanto al rendimiento de los TDAs, se estableció una rentabilidad diferente para cada tipo: DTF – 4 pp para los clase A y DTF – 2 pp para los clase B.

a. Problemática

Desde la expedición de la Resolución No. 3, el sector bancario ha asignado importantes recursos de su balance a los TDAs, los cuales algunas veces generan pérdidas contables.

Como se observa en el gráfico 28, las inversiones en TDAs han venido representando (en promedio) cerca del 2% del activo bancario total durante 2008-2013. Durante 2013, el monto promedio invertido en TDAs por parte del sector bancario fue de

Gráfico 28. Inversiones en TDAs vs. activo bancario total
(% del activo; \$ billones)



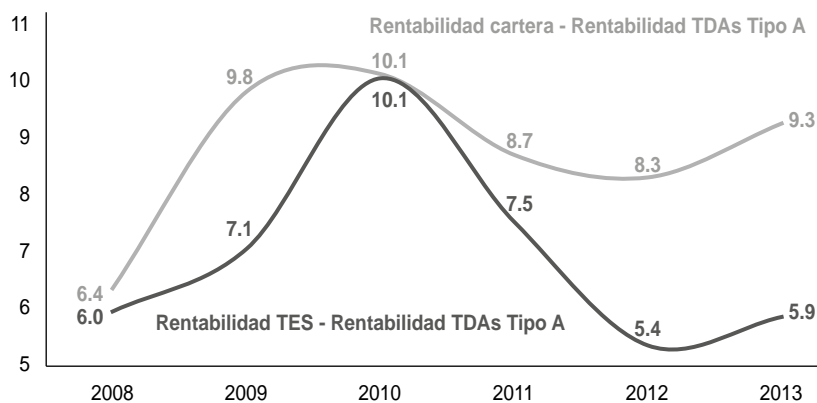
Fuente: cálculos Anif con base en Superintendencia Financiera.

\$6.7 billones (0.9% del PIB; 1.8% del activo total): \$3.3 billones en clase A y \$3.4 billones en clase B.

Al comparar el retorno de los TDAs frente al rendimiento de otros activos alternativos, se observa que la rentabilidad de dichos títulos es significativamente inferior. En el caso de los títulos clase A, su retorno respecto al rendimiento de la cartera registró una diferencia promedio de 880 pp durante 2008-2013, al tiempo que dicha diferencia es de 700 pp cuando se compara con la rentabilidad de los TES *benchmark* (con vencimiento en 2024) en el mismo período (ver gráfico 29).

Con relación a los TDAs clase B, su retorno frente al rendimiento de la cartera exhibió una diferencia promedio de 680 pp en el

Gráfico 29. Rentabilidad TDAs clase A vs. retorno de la cartera y TES* (%)



Rentabilidad de la cartera = (ingresos por intereses - gasto en provisiones neto de recuperaciones)/cartera bruta.
*Cifras promedio anual.

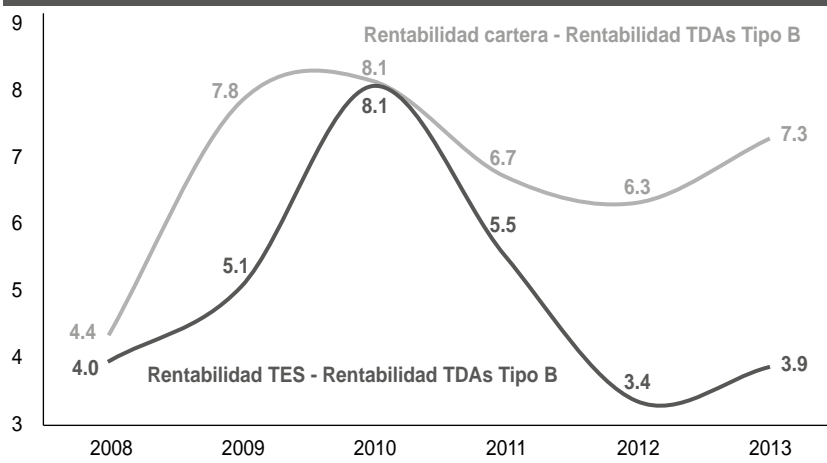
Fuente: cálculos Anif con base en Superintendencia Financiera y Banco de la República.

período de análisis, al tiempo que dicha diferencia es de 500 pp cuando se compara con la rentabilidad de los TES (ver gráfico 30).

b. Costos de oportunidad

Estas inversiones forzosas en TDAs implican un costo de oportunidad para el sistema bancario, pues se dejan de percibir importantes ingresos al destinar recursos considerables a dichos títulos. Es decir, dado que se trata de inversiones obligatorias, aquellos recursos asignados a TDAs no pueden ser colocados en otros activos alternativos de mayor rentabilidad, como la cartera u otras inversiones (como los TES).

Gráfico 30. Rentabilidad TDAs clase B vs. retorno de la cartera y TES*
(%)



Rentabilidad de la cartera = (ingresos por intereses - gasto en provisiones neto de recuperaciones)/cartera bruta.

*Cifras promedio anual.

Fuente: cálculos Anif con base en Superintendencia Financiera y Banco de la República.

A continuación referenciaremos un ejercicio realizado para cuantificar dicho costo de oportunidad durante 2008-2013. Este ejercicio está fundamentado en los siguientes supuestos:

- Los activos totales del sistema bancario están constituidos únicamente por cartera e inversiones. Así, el activo total se distribuyó entre cartera e inversiones de acuerdo con las siguientes participaciones:

Cuadro 12. Participación de las inversiones y la cartera en el activo bancario (%)						
Concepto	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Cartera/(cartera + inversión)	77.8	74.7	73.6	75.3	77.5	77.0
Inversiones/(cartera + inversión)	22.2	25.3	26.4	24.7	22.5	23.0

Fuente: cálculos Anif con base en Superintendencia Financiera.

- Dentro del rubro de inversiones se asume que la única alternativa de inversión son los TES *benchmark*.
- El costo de oportunidad de las inversiones en TDAs radica en cuantificar los ingresos que hubiera percibido el sector bancario si se hubieran asignado dichos recursos a cartera y TES.

Con base en los anteriores supuestos, se obtuvieron los siguientes resultados:

Cuadro 13. Resumen de resultados: Costo de oportunidad de las inversiones forzosas en TDAs*
(\$ millones, %)

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Monto total en TDAs (\$ millones)	3.460.057	4.108.727	4.718.096	5.259.911	5.796.283	6.652.025
Ingresos por TDAs (\$ millones) (1)	234.927	127.051	34.043	68.608	138.656	83.258
Costo de oportunidad por cartera e inversiones (\$ millones) (2)	416.424	459.788	461.209	455.401	522.623	580.455
Costo de oportunidad neto (\$ millones) (2) - (1)	181.496	332.737	427.166	386.793	383.967	497.197
Costo de oportunidad neto/Ingresos totales	0.5%	0.8%	1.0%	0.8%	0.8%	0.9%
Costo de oportunidad neto/Utilidad	4.6%	7.6%	9.3%	7.4%	6.1%	7.4%
ROA observado (3)	2.3%	2.2%	2.1%	1.9%	2.0%	1.8%
ROA sin TDAs (4)	2.4%	2.4%	2.3%	2.1%	2.1%	2.0%
Diferencia ROA (4) - (3)	0.1%	0.2%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%
ROE observado (5)	22.1%	20.2%	15.9%	14.6%	14.4%	13.6%
ROE sin TDAs (6)	23.1%	21.8%	17.4%	15.7%	15.3%	14.6%
Diferencia ROE (6) - (5)	1.0%	1.5%	1.5%	1.1%	0.9%	1.0%

*Cifras promedio anual.

Fuente: cálculos Anif con base en Superintendencia Financiera y Banco de la República.

- Como se observa en el cuadro 13, los recursos asignados a TDAs (\$6.7 billones) generaron unos ingresos de \$83.258 millones durante 2013. Si dichos recursos se hubieran colocado en cartera (a una rentabilidad promedio del 9.5%) y en TES (con un retorno promedio del 6.1%), se hubieran obtenido unos ingresos de \$580.455 millones (o de \$497.197 millones, descontando los ingresos generados por los TDAs).
- Es decir, el sistema bancario dejó de percibir ingresos (costo de oportunidad) por \$497.197 millones (0.9% de los ingresos totales del sector) por concepto de las inversiones en TDAs durante 2013.
- Este costo de oportunidad representa una reducción de la utilidad del sistema del 7.4% en 2013. En términos de ROA, ello significó una disminución de -14 pb en 2013 (2% que se pudo obtener sin los TDAs vs. 1.8% observado). Con relación al ROE, dicha pérdida de rentabilidad fue de -100 pb en 2013 (14.6% vs. 13.6%).
- En resumen, medidas como las inversiones forzosas en TDAs están fundamentadas en que el sector privado entre a llenar las cuotas en materia de financiación que el Estado no está cubriendo a través de las entidades diseñadas para ello (v. gr. Banco Agrario). Asimismo, dichas inversiones afectan negativamente al sector bancario colombiano, pues implican elevados costos de oportunidad (menor rentabilidad) y menores colocaciones de crédito, las cuales, a su vez, se ven reflejadas en bajos niveles de inclusión financiera.

4.2. Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF)

Las NIIF (o IFRS por sus siglas en inglés) son un conjunto de normas internacionales sobre información financiera que fueron emitidas por el *International Accounting Standards Board* (IASB). Estas normas definen los requerimientos generales para el manejo de la información relacionada con la actividad de una empresa que se deben tener en cuenta en la elaboración de sus informes financieros. Dentro de dichos requerimientos se destacan: i) reconocimiento de la información; ii) su medición; iii) su presentación; y iv) su revelación (ver Anif, 2013g).

La adopción de dichas normas ofrece varios beneficios a las firmas, entre los que se destacan los siguientes: i) compatibilidad de la información a nivel internacional; ii) transparencia en la revelación de información financiera; y iii) acceso a los mercados de capitales internacionales.

En Colombia, la Ley 1314 de 2009 define la regulación sobre los principios y normas de contabilidad, información financiera y de aseguramiento de información. Dicha ley busca establecer estándares aceptados internacionalmente sobre la generación de información financiera, adoptando las mejores prácticas sobre la materia. Dentro de dicho proceso, son particularmente relevantes los conceptos del Consejo Técnico de Contaduría Pública (CTCP), el cual es un órgano consultivo encargado de la normalización técnica de la regulación sobre información financiera y contable.

En junio de 2011, el CTCP, teniendo en cuenta este marco normativo, seleccionó a las NIIF como único estándar para el manejo de la información financiera y contable en Colombia. Luego, en 2012, los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Comercio, Industria y Turismo, con el fin de garantizar una convergencia gradual hacia las NIIF, definieron tres grupos de entidades de acuerdo con el objetivo económico y las bases integrales de información financiera de las empresas (ver cuadro 14). Allí, los bancos fueron clasificados dentro del grupo 1.

No obstante, en septiembre de 2012 se aplazó por un año la adopción de estos estándares por solicitud de la SF y la Superintendencia de Sociedades. A pesar de este aplazamiento, se ha avanzado progresivamente en la reglamentación de la Ley 1314 de 2009 y en la definición de los lineamientos para la implementación de las NIIF a nivel local. Por ejemplo, el Decreto 2784 de 2012 estableció el marco técnico y normativo para los preparadores de información financiera de las entidades que conforman el grupo 1, acogiendo los estándares de las NIIF.

Desde el punto de vista del sector bancario, la implementación de las NIIF ha sido un proceso muy demandante. Ello ha implicado: i) incrementos en la inversión operativa; ii) fortalecimiento de las áreas financiera, tecnológica y jurídica; iii) reordenamiento de los sistemas de información; iv) mejoramiento en los sistemas de control interno, tanto a nivel financiero como administrativo; y v) mejoramiento en los mecanismos de revelación de información.

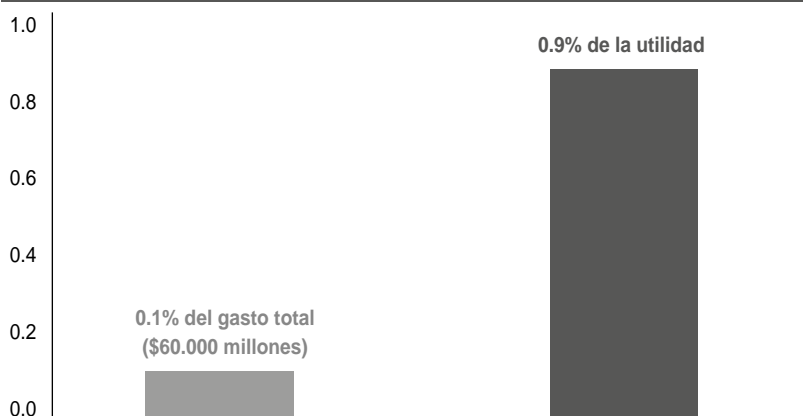
Cuadro 14. Grupos de adopción de las NIIF	
Grupo 1	<div>↑</div> <p>Empresas emisoras de valores y entidades de interés público. Estas últimas captan, manejan o administran recursos del público, tales como los establecimientos de crédito o fondos de inversión colectiva.</p> <div>↑</div> <p>Empresas grandes (según la Ley 905 de 2004) que tienen las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none">• Realizan importaciones o exportaciones equivalentes a más del 50% des sus compras.• Subsidiarias, matrices o negocios conjuntos de una compañía extranjera o nacional que ha adoptado las NIIF plenamente.
Grupo 2	<div>↑</div> <p>Empresas grandes, pequeñas y medianas (Pymes) que no cumplan con los requisitos del grupo 1.</p>
Grupo 3	<div>↑</div> <p>Microempresas que no cumplan con los requisitos del grupo 1 y 2.</p> <div>↑</div> <p>Personas naturales o jurídicas (como comerciantes, artesanos, minoristas, ganaderos o agricultores) que cumplan los criterios establecidos en el artículo 499 del Estatuto Tributario.</p>

Fuente: Consejo Técnico de Contaduría Pública.

De hecho, se estima que la implementación de las NIIF generó un despliegue operativo para el sistema bancario con un costo cercano a los \$60.000 millones durante 2013, equivalente al 0.1% del gasto total del sistema (promedio de 2013) y al 0.9% de la utilidad del sector (promedio de 2013), ver gráfico 31.

Además de estos costos, existe una marcada desarticulación entre las autoridades locales en lo relativo a la adopción de las NIIF, lo cual también ha generado onerosas cargas operativas. En efecto, la SF ha señalado, a través de la Circular Externa 21 de 2014, que las actividades relacionadas con la colocación de cartera deberán ser contabilizadas con el sistema anterior (Decretos 2649 y 2650 de 1993), con el fin de no generar “ruido” en la labor de supervisión. A su vez, la DIAN (según el Artículo

Gráfico 31. Adopción de las NIIF: Costos operativos del sistema vs. utilidades y gastos totales (2013, %)



Fuente: cálculos Anif con base en información suministrada por bancos representativos y Superintendencia Financiera.

165 de la Reforma Tributaria de 2012) ha manifestado que, durante los cuatro años próximos a la entrada en vigencia de las NIIF, la presentación de los estados financieros para efectos tributarios debe estructurarse con base en las reglas establecidas en el Decreto 2649 de 1993.

Lo anterior, junto con el inicio del período de transición para la aplicación de las NIIF (definido entre el 1° de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2014), ha llevado al sector bancario a manejar tres sistemas contables (con sus respectivos traumatismos operativos) de manera simultánea en la actualidad: el definido por las NIIF, el de la SF y el de la DIAN.

Dicha situación todavía no ha generado un pronunciamiento oficial sobre el sistema contable que debe seguir aplicando el sector a futuro, lo cual pone en riesgo las considerables inversiones en las que se ha incurrido para implementar las NIIF. Sin embargo, vale la pena mencionar que el gobierno actualmente se encuentra trabajando en un proyecto de decreto que aclara el tratamiento de algunos aspectos contables fundamentales para los bancos (cartera e inversiones) en el marco de la aplicación de las NIIF.

4.3. Inflación regulatoria del sector financiero vs. innovación de productos y servicios

La “inflación regulatoria” del sector financiero, entendida como el creciente cúmulo de normas que regulan esta actividad, va en detrimento de la seguridad jurídica del sistema. Ello implica

elevados costos de cumplimiento para las entidades bancarias, especialmente cuando se realizan constantes cambios en las “reglas de juego” por parte de las autoridades.

Adicionalmente, otro tipo de autoridades no financieras, como las Altas Cortes, también expide regulación (v. gr. fallos, sentencias, etc.) sobre el sector bancario, cuyas implicaciones generan costos de aplicación y cumplimiento para las entidades. Asimismo, la carencia de adecuada jurisprudencia y la inestabilidad que produce la “tutelitis”, inclusive al enfrentar fallos de las Altas Cortes, son elementos que incrementan cada vez más dichos costos para el sistema.

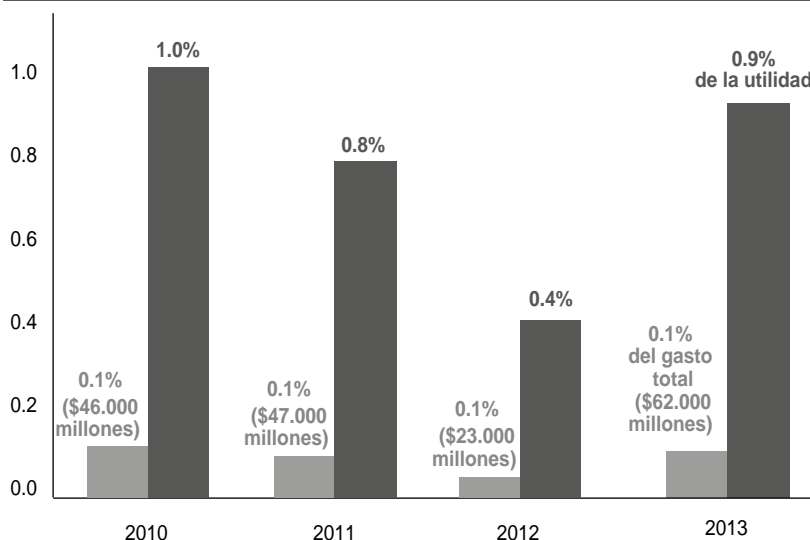
Esta “inflación regulatoria” ha generado que los bancos destinen recursos específicos, concebidos inicialmente para otros propósitos, a la implementación de la creciente normatividad del sector. Por ejemplo, en varias entidades representativas, gran parte del presupuesto destinado para la investigación y desarrollo (I&D) de nuevos productos ha sido asignado al despliegue operativo relacionado con la implementación y aplicación de proyectos de regulación distintos a los que hemos referenciado en este estudio. Ello también ha venido limitando las iniciativas tendientes a incrementar los niveles de bancarización a través de avances tecnológicos en materia de productos financieros, cuyos beneficios en términos de menores costos de transacción son ampliamente conocidos.

Lo anterior implica no solo un importante costo para el sistema (a nivel operativo), sino también para el país, pues dichos recursos

pueden ser utilizados de manera más eficiente en el diseño de productos y servicios que propendan por la inclusión financiera (costo de oportunidad).

Durante 2010-2013, dicho costo de implementación de proyectos normativos por parte de las áreas de I&D representó (en promedio) el 0.1% de los gastos totales del sistema y el 0.8% de la utilidad del sector, ver gráfico 32. En el caso particular del año 2013, este costo ascendió a cerca de \$62.000 millones, equivalente al 0.1% de los gastos totales al cierre de ese año y al 0.9% de las utilidades.

**Gráfico 32. Inflación regulatoria del sector financiero:
Costos operativos del sistema vs. utilidades y gastos totales
(%)**



Fuente: cálculos Anif con base en información suministrada por bancos representativos y Superintendencia Financiera.

■ 4.4. *Hábeas Data*

En cuanto a la administración de bases de datos personales, existen dos normas fundamentales: Leyes 1266 de 2008 y 1581 de 2012. Estas normas regulan el tratamiento de datos personales (recolección, almacenamiento, utilización, circulación, etc.), lo cual requiere la autorización previa, expresa e informada del titular de la información. En particular, la Ley 1266 de 2008 establece las disposiciones generales sobre el *Hábeas Data* y regula el manejo de la información contenida en bases de datos de carácter financiero, crediticio y comercial. Por su parte, la Ley 1581 de 2012 define el régimen general de protección de datos personales.

Pese a que ambas leyes regulan el mismo tema, su supervisión les corresponde a dos autoridades diferentes. En el caso de la Ley 1266, su vigilancia está a cargo de la SF, mientras que lo dispuesto por la Ley 1581 lo supervisa la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC).

Dicha situación ha generado interpretaciones distintas por parte de estas autoridades con relación a lo establecido en las mencionadas normas, pese a que se han realizado algunas aclaraciones recientemente. En efecto, la SIC indicó, a través de un concepto, que la Ley 1266 aplica únicamente a las bases de datos que contienen información tendiente al análisis del riesgo de crédito de los titulares de la misma, lo cual implica que los registros relacionados con operaciones pasivas y neutras están excluidos de lo dispuesto por dicha norma. Por su parte, la SF

manifestó, mediante un concepto, que las operaciones pasivas forman parte del ámbito de aplicación de la Ley 1266, pues los depósitos también son fundamentales en el análisis crediticio de los deudores.

Lo anterior ha llevado a cierta desarticulación entre la SIC y la SF en lo relativo al alcance de la protección de datos personales en Colombia. Ello ha implicado costos operativos significativos para el sector bancario, particularmente asociados a desarrollos tecnológicos que se han tenido que adoptar para cumplir con ambas disposiciones.

5. IMPACTO AGREGADO

Por definición, la regulación genera costos y beneficios para los regulados, donde estos últimos deberían ser superiores a los primeros para hacer viable la adopción de cualquier marco normativo.

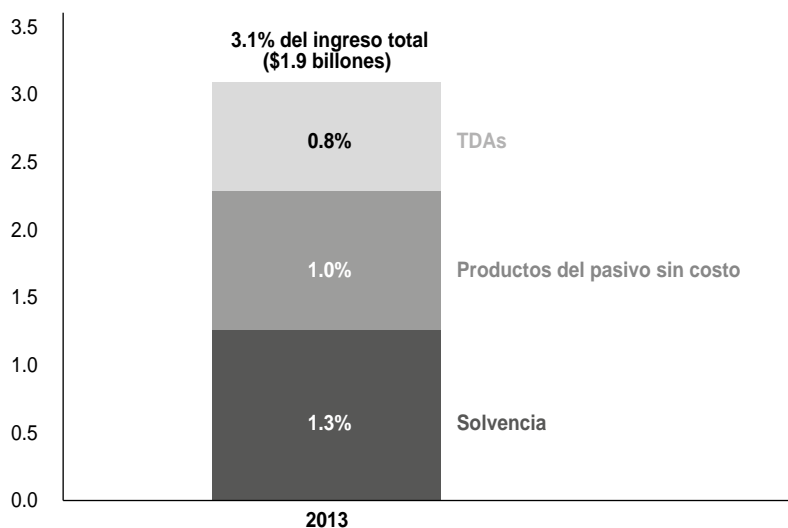
Dado que dicho análisis costo-beneficio de la regulación es precario a nivel local, hemos visto que la creciente “inflación regulatoria” que afecta al sector bancario acarrea elevados costos (de oportunidad y operativos) para las entidades.

En este capítulo hemos analizado e identificado estos costos para varios aspectos regulatorios que son particularmente relevantes por sus implicaciones macrofinancieras y en materia de

bancarización. Para el año 2013, el impacto agregado de estos aspectos normativos puede resumirse así:

- Costos de oportunidad: Los costos de oportunidad, entendidos como ingresos que el sistema deja de percibir por la implementación-aplicación de la regulación, ascendieron a \$1.9 billones (0.27% del PIB). Ello representa el 3.1% de los ingresos totales del sector bancario (al cierre de 2013), distribuido de la siguiente manera: i) 1.3% por solvencia bancaria; ii) 1% por suministro de productos del pasivo sin costo; y iii) 0.8% por inversiones en TDAs, ver gráfico 33.

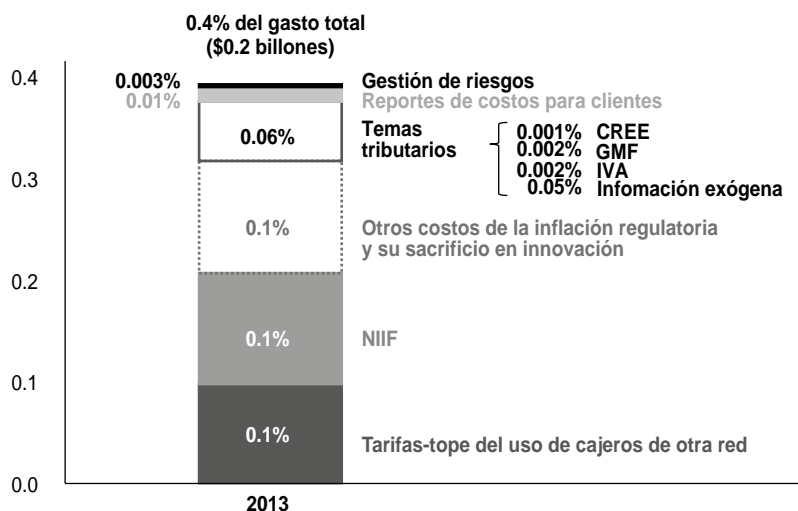
**Gráfico 33. Costos de oportunidad de la regulación financiera:
Ingresos no percibidos vs. ingresos totales del sistema
(2013, %)**



Fuente: cálculos Anif con base en información suministrada por bancos representativos y Superintendencia Financiera.

- Costos operativos: Este tipo de costos, asociados a la adopción de complejos desarrollos operativos-tecnológicos tendientes al cumplimiento de la normatividad, fue del orden de \$0.2 billones (0.03% del PIB). Esto equivale al 0.4% de los gastos totales del sistema (al cierre de 2013), distribuido así: i) 0.1% por tarifas-tope del uso de cajeros de otra red; ii) 0.1% por las NIIF; iii) 0.1% por “inflación regulatoria” vs. innovación; iv) 0.06% por temas tributarios (ITF, IVA, CREE y reportes de información exógena); v) 0.01% por elaboración de reportes de costos para los clientes; y vi) 0.003% por gestión de riesgos, ver gráfico 34.

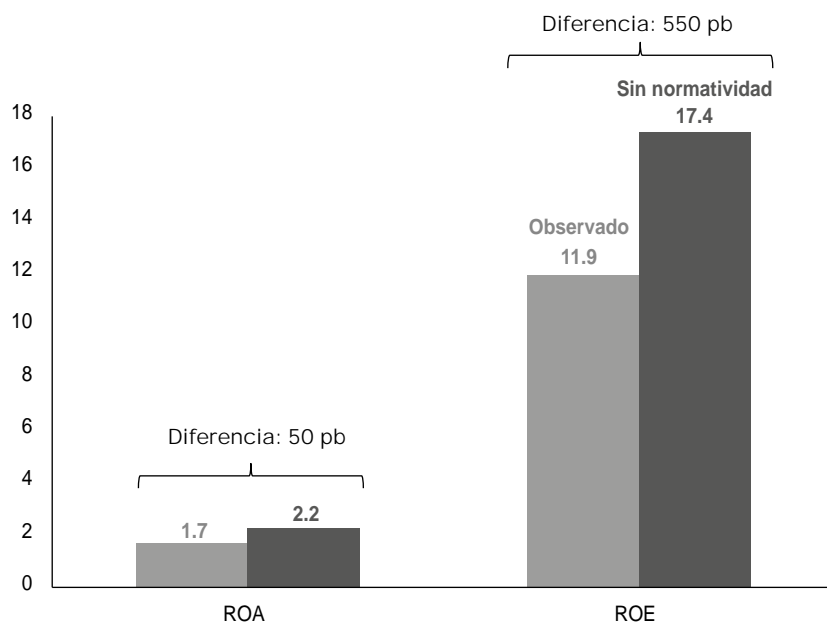
Gráfico 34. Costos operativos de la regulación financiera:
Costos operativos* vs. gastos totales del sistema
(2013, %)



*En el caso de los costos por uso de cajeros de otra red, se incluye el costo marginal neto calculado entre 2011 y 2012.
Fuente: cálculos Anif con base en información suministrada por bancos representativos y Superintendencia Financiera.

- Costo total: Los costos totales de oportunidad y operativos en que ha incurrido el sistema bancario por concepto de la mencionada regulación ascendieron a \$2.1 billones (0.3% del PIB) = \$1.9 billones de costos de oportunidad + \$0.2 billones de costos operativos. Estos costos agregados representan una reducción de la utilidad del sistema del -32.9% al cierre de 2013. En términos de ROA, ello significa una disminución de -50 pb (2.2% que se hubiera podido obtener sin la mencionada normatividad vs. 1.7% observado), ver gráfico 35. Con

**Gráfico 35. Costos totales de la regulación financiera:
ROA y ROE sin normatividad vs. ROA y ROE observados
(2013, %)**



Fuente: cálculos Anif con base en información suministrada por bancos representativos y Superintendencia Financiera.

relación al ROE, dicha pérdida de rentabilidad sería de -550 pb (17.4% vs. 11.9%).

En síntesis, los anteriores costos regulatorios impactan considerablemente los estados financieros y la rentabilidad de las entidades bancarias. En particular, dichos costos terminan drenando recursos que bien podrían estarse destinando a inversiones que promuevan la ansiada inclusión financiera en Colombia. En este sentido, una regulación bancaria, con unos costos que no son evaluados *a priori* ni relativizados frente a sus beneficios, frena la bancarización y, en algunos casos, atenta contra la competencia, desincentivando la inversión. Por el contrario, la sana competencia en el sector promueve dicha bancarización.

Por tales motivos, se recomienda que la nueva URF del MHCP pase a liderar la generación de dichos estudios costo-beneficio de forma previa a la adopción de nuevas y costosas disposiciones regulatorias, pues en algunos casos se han adoptado normas que atentan contra la competencia y desincentivan la inversión bancaria.

La historia colombiana tiene múltiples ejemplos del fracaso que implicó la expansión bancaria del sector público, altamente subsidiado e ineficiente, para propósitos de expandir la bancarización. Por tales motivos, las iniciativas regulatorias que limitan la competencia y desestimulan la inversión estarían intentando, implícitamente, replicar de nuevo la expansión de la banca pública y no la del sector privado, la cual ha demostrado ser claramente más eficiente.

6. IMPLICACIONES

A continuación analizaremos las implicaciones de los costos regulatorios ya referenciados a la luz de los siguientes tópicos: i) relación bancos-consumidores; ii) objetivos de bancarización; y iii) “inflación regulatoria” local vs. global.

■ 6.1. Relación bancos-consumidores

Como vimos en el capítulo 2, el sector bancario colombiano opera sobre una estructura de mercado altamente competitiva, la cual ha beneficiado a los consumidores financieros, ampliando la oferta de productos y reduciendo sus tasas de interés.

En virtud de lo anterior, resulta poco probable que los bancos transmitan en un 100% los costos de la “inflación regulatoria” a sus clientes vía tasas de interés, pues ello conllevaría pérdidas importantes de sus participaciones de mercado en los diferentes nichos de crédito. Comprobar esta hipótesis implicaría realizar un análisis sobre la organización industrial del sector a nivel de segmentos crediticios, teniendo en cuenta sus respectivos márgenes y estructuras de costos-fondeo, lo cual excede los objetivos del presente estudio.

Pero aun suponiendo que dichos costos normativos se transfirieran totalmente a los consumidores, estos últimos se verían afectados negativamente a través de mayores tasas de interés para

sus obligaciones financieras. Ello también encarecería el acceso al crédito para nuevos deudores, en detrimento de la bancarización a nivel local. En otras palabras, el propio Estado, mediante la expedición de marcos normativos, carentes de adecuados análisis costo-beneficio, termina frenando el proceso de inclusión financiera, a través de elevar innecesariamente los costos operativos del sector bancario.

Lo que es claro es que, independiente del grado de transmisión de dichos sobrecostos a la clientela, una “inflación regulatoria” producto del excesivo activismo local hace que la banca que opera en Colombia pierda competitividad a nivel internacional.

■ 6.2. Objetivos de bancarización

Los costos derivados de la “inflación regulatoria” explican, en gran medida, los bajos niveles de bancarización del país. En el caso específico del ITF, ya vimos cómo este impuesto ha incentivado el uso del efectivo, promoviendo la informalidad. Esto afecta negativamente la actividad de intermediación financiera, pues se desestimula la utilización de los productos del pasivo bancario y, por esta vía, se limitan los recursos que apalancan el crédito (ver Corbacho *et al.*, 2013).

En efecto, cerca del 71.5% de la población adulta colombiana (22.7 millones de personas) tenía por lo menos un producto financiero al corte de marzo de 2014, según el informe más

reciente sobre inclusión financiera de Asobancaria (ver Asobancaria, 2014b). Sin embargo, y tal como ya lo explicamos, tan solo el 53% de la población adulta bancarizada utiliza activamente dichos productos financieros.

Respecto al pasivo bancario, particularmente en el caso de las cuentas de ahorros, cabe destacar que existían 16.226 depósitos de este tipo por cada 10.000 adultos al corte de diciembre de 2013, de acuerdo con la información más reciente de la SF (ver Superintendencia Financiera y Banca de las Oportunidades, 2014). Sin embargo, de ese total únicamente se encuentran activas 7.697 cuentas por cada 10.000 habitantes (47.4% del total).

Más aun, la bancarización por el lado activo del balance luce todavía más precaria, pues solo un 16.7% de la población adulta bancarizada accede al crédito de consumo (5.3 millones de personas), un 2.7% al de vivienda (0.8 millones de personas) y un 5.7% al microcrédito (1.8 millones de personas). En el caso de las tarjetas de crédito, apenas un 21.1% de la población adulta bancarizada (6.7 millones de personas) logra acceder a este producto (ver Asobancaria, 2014b).

Estos resultados poco satisfactorios en términos de bancarización obedecen a que los costos regulatorios terminan drenando recursos bancarios que se podrían utilizar para apalancar crédito (en el caso del ITF) y/o para realizar inversiones que promuevan la inclusión financiera, tales como: i) expansión de la red de oficinas y cajeros a lo largo del territorio nacional; ii) innovación y

desarrollo de nuevos productos y servicios; iii) acompañamiento a clientes; y iv) asesoramiento a potenciales usuarios. No obstante, entrar a determinar la magnitud en que los mencionados costos afectan el proceso de bancarización excede el alcance de este estudio.

En síntesis, es fundamental que el gobierno entienda que la principal limitante a la bancarización ha sido la permanencia del ITF, pues no solo invita a la informalidad, sino que drena la base tributaria del Imporrenta y del IVA. Por ello, la eliminación del ITF es indispensable para incrementar la eficiencia de la tributación local y avanzar significativamente en la inclusión financiera. Únicamente de esta manera las medidas regulatorias tendientes a mejorar la inclusión financiera podrían tener éxito. Con relación a estas últimas, cabe resaltar que dichas iniciativas deben fundamentarse en mecanismos de mercado y de la libre participación de los interesados en proveer servicios financieros y no en algo compulsivo (que eleve innecesariamente los costos operativos) o que implique “inversiones forzosas”, pues entonces ello no conduciría a una bancarización real y sostenible (ver Anif, 2014c).

■ **6.3. Inflación regulatoria local vs. global**

En este capítulo hemos cuantificado los costos de varios aspectos regulatorios que son considerados relevantes por sus implicaciones macrofinancieras y en términos de bancarización.

Dichos costos pueden clasificarse en dos categorías: globales y locales. Los globales contemplan: i) los requerimientos de capital según Basilea III; ii) los SARs; y iii) las NIIF. Los locales incluyen: i) el ITF; ii) la devolución de 2 pp del IVA; iii) la retención y autorretención del CREE (v. gr. Imporrenta empresarial); iv) el reporte de información exógena (clientes) a las autoridades tributarias; v) la tarifa-tope en retiros en cajeros de otra red; vi) el envío de reportes en físico a clientes; vii) el suministro de productos del pasivo bancario sin costo; viii) las inversiones forzosas; ix) el sacrificio en I&D; y x) el *Hábeas Data*.

A nivel de aspectos globales, el cuadro 15 compara su implementación en Colombia respecto a algunos referentes de América Latina. Allí se observa que Perú ha avanzado de manera importante en la adopción de los estándares internacionales objeto de análisis, implementándolos en su totalidad. Por su parte, Colombia, Chile y México han adoptado dos de los tres aspectos referenciados, exhibiendo solamente uno en proceso de implementación (en el caso de Colombia, las NIIF; en Chile, las recomendaciones de Basilea III en materia de capital; y en México, los SARs). Finalmente, Panamá y El Salvador muestran progresos en los SARs y las NIIF, pero aún no han acogido los nuevos requerimientos de capital.

Por aspecto global, se observa que todos los países analizados han implementado los SARs, con excepción de México, donde se encuentran en proceso de adopción (ver cuadro 15). Con relación a las NIIF, Colombia es la única jurisdicción donde

Cuadro 15. Regulación bancaria: Comparación aspectos globales vigentes (✓ vigente; ○ en proceso de implementación; ✕ no vigente)								
Aspectos regulatorios		Países						Total
		Colombia	Perú	México	Chile	Panamá	El Salvador	
Globales	Basilea III (requerimientos de capital)	✓	✓	✓	○	✕	✕	3
	Sistemas de administración de riesgos financieros	✓	✓	○	✓	✓	✓	5
	NIIF	○	✓	✓	✓	✓	✓	5
Total aspectos globales vigentes		2	3	2	2	2	2	

dichas normas aún se encuentran en fase de implementación. En materia de capital regulatorio, dichos lineamientos no están vigentes en tres de los países analizados, pues en Chile están en proceso de implementación y en Panamá y El Salvador no se han acogido todavía.

Con relación a los aspectos locales, el cuadro 16 muestra que en ningún país se encuentra vigente la disposición de suministrar productos del pasivo bancario sin costo, pero tal vez en Colombia es donde esta amenaza ha sido más persistente. Curiosamente, Perú y México han adoptado varios de estos aspectos “criollos” (6 en el caso de Perú y 5 en el de México), particularmente los de carácter tributario, así como los referidos al sacrificio en I&D y al *Hábeas Data*. Por su parte, en Chile, Panamá y El Salvador se encuentran vigentes tres de estos aspectos, específicamente los relacionados con: la retención-autorretención del Imporrenta empresarial, el sacrificio en I&D y el *Hábeas Data*.

Por aspecto local, en todos los países analizados se encuentran vigentes disposiciones regulatorias que tienen que ver con: la retención-autorretención del Imporrenta empresarial, el sacrificio en I&D y el *Hábeas Data* (ver cuadro 16). Con respecto a la devolución del IVA y al reporte de información de clientes a las autoridades tributarias, se observa que dicha normatividad aplica en Colombia, Perú y México. Frente al ITF, este tributo está vigente en Colombia y Perú, al tiempo que en El Salvador se encuentra en proceso de discusión-implementación. En el caso de Panamá, pese a que no existe un ITF propiamente

Cuadro 16. Regulación bancaria: Comparación aspectos locales vigentes (✓ vigente; ○ en proceso de implementación; ✕ no vigente)							
Aspectos regulatorios		Países					Total
		Colombia	Perú	México	Chile	Panamá	El Salvador
Tributarios	Impuesto a las Transacciones Financieras (v. gr. GMF)	✓	✓	✕*	✕**	FECJ***	○
	Devolución del impuesto al valor agregado	✓	✓	✓		✕	✕
	Retefuente y autorretención en Impuesto de Renta empresarial	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Reporte de información exógena (clientes) a las autoridades tributarias	✓	✓	✓		✕	✕
Locales	Tarifa-tope retiros en cajeros de otra red	✓	✕		✕	✕	✕
	Reportes de costos en físico para clientes	✓	✕	✕	✕	✕	✕
Otros	Productos del pasivo sin costo	✕****	✕	✕	✕	✕	✕
	Inversiones forzadas (v. gr. TDAs)	✓	✕		✕	✕	✕
	Sacrificio en Investigación y Desarrollo*****	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Hábeas Data	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Total aspectos locales vigentes		9	6	5	3	3	3

Nota: Los espacios en blanco corresponden a aspectos regulatorios que se encuentran en proceso de investigación en las respectivas jurisdicciones analizadas.

*Vigente desde 2010 hasta 2014. Derogado por el Decreto publicado en el Diario Oficial del 11 de diciembre de 2013. **Vigente desde 1980 hasta 2008. Derogado por la Ley 20.219 de 2008. ***Sobretasa que se incluye en algunos préstamos y está destinada al Fondo Especial de Compensación de Intereses para apoyar al sector agropecuario. ****Proyecto de Ley que actualmente se encuentra archivado, pero se ha retomado en diferentes legislaturas. *****En Colombia, los equipos de investigación y desarrollo de productos financieros dentro de los bancos se han visto en la necesidad de suspender sus propuestas de innovación para dar paso al cumplimiento de leyes, reglamentaciones financieras o no financieras, o decisiones judiciales.

Fuente: elaboración Anif con base en Asobancaria, Felaban y bancos representativos.

dicho, cabe destacar la aplicación de una sobretasa a algunos préstamos que está destinada al Fondo Especial de Compensación de Intereses (FECI) para apoyar al sector agropecuario. Con relación a la tarifa-tope para retiros en cajeros de otra red, los reportes en físico para clientes y las inversiones forzosas, cabe resaltar que este tipo de disposiciones únicamente aplica en Colombia. Por último, la regulación referida al suministro de productos del pasivo sin costo, pese a que actualmente no se encuentra vigente en ninguno de los países analizados, ha sido retomada en varias oportunidades en Colombia, a través de Proyectos de Ley presentados por el Congreso de la República, como ya lo comentamos.

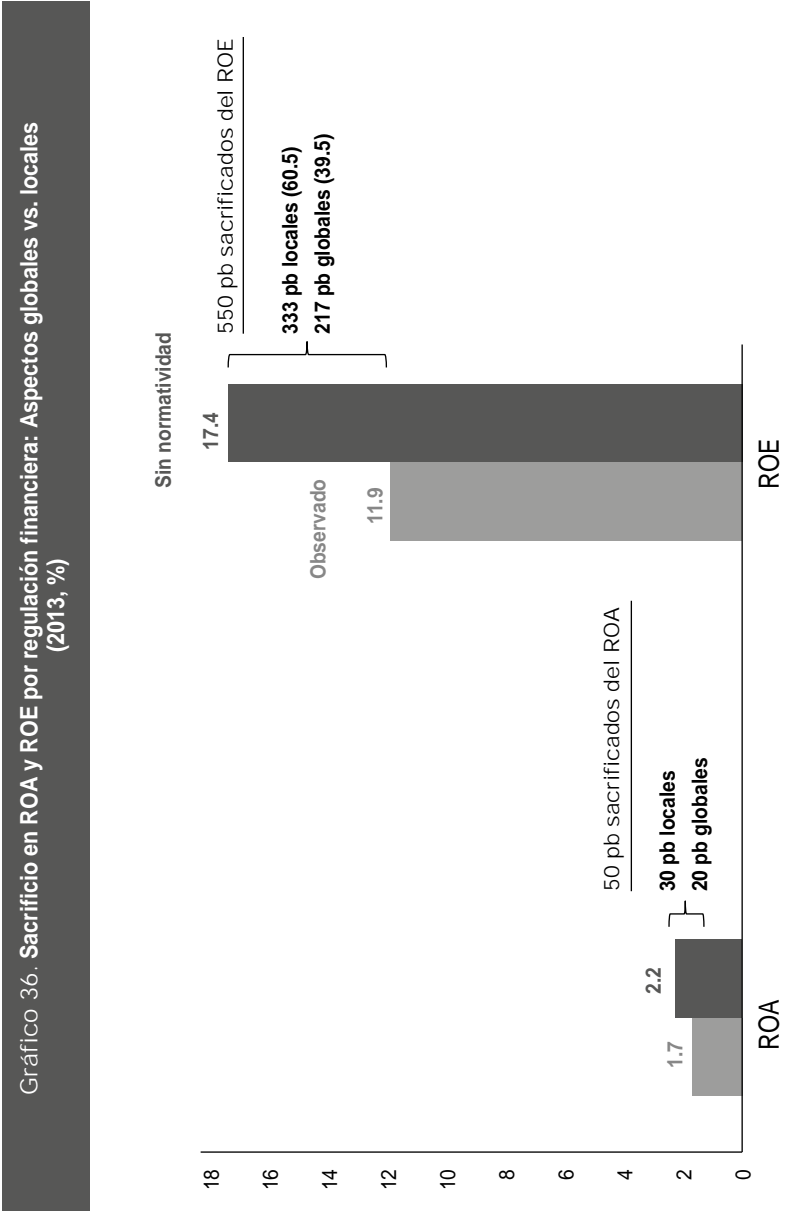
En resumen, a nivel de estándares globales, Colombia registra progresos considerables en su implementación, siendo Perú el

Cuadro 17. Regulación bancaria: Resumen comparación internacional							
Aspectos regulatorios	Países						Total
	Colombia	Perú	México	Chile	Panamá	El Salvador	
Globales vigentes	2	3	2	2	2	2	13
Locales vigentes	9	6	5	3	3	3	29
Total aspectos vigentes	11	9	7	5	5	5	

Fuente: elaboración Anif con base en Asobancaria, Felaban y bancos representativos.

país que exhibe los mayores avances en este frente (ver cuadro 17). Sin embargo, la “inflación regulatoria” criolla frena nuestra bancarización. Por ejemplo, en Colombia es en donde más aplican disposiciones de alto costo y poco beneficio (9 vs. 10 en total), seguida de Perú (6) y México (5). Colombia se mueve entonces en un mundo regulatorio algo contradictorio, pues muestra liderazgo regional en la implementación de Basilea III, pero deshace ese logro incurriendo en regulación doméstica costosa y poco amigable a la bancarización, restándonos competitividad internacional en el agregado neto. Todo esto evidencia que las autoridades financieras colombianas, pese a que han venido acogiendo estándares globales necesarios para fortalecer la regulación doméstica, también han adoptado un cúmulo de disposiciones adicionales (completamente “criollas”) que derivan en mayores costos (operativos y de oportunidad) para el sector bancario, restándole competitividad internacional.

Como ya vimos en la sección 5 de este capítulo, el costo total en que incurrió el sistema bancario colombiano por concepto de la regulación referenciada en este estudio ascendió a \$2.1 billones en 2013. De dicho total, los aspectos regulatorios locales representaron el 60.5% (\$1.3 billones), mientras que los estándares globales correspondieron al 39.5% (\$0.8 billones). En términos de los 50 pb de sacrificio en el ROA (ya comentados), ello significa que la regulación “criolla” restó 30 pb a dicha rentabilidad, mientras que los restantes 20 pb provinieron de los aspectos internacionales (ver gráfico 36). Con respecto a los 550 pb de sacrificio en el ROE, 333 pb se originaron en los aspectos locales y 217 pb se generaron en los globales.



Fuente: cálculos Anif con base en información suministrada por bancos representativos y Superintendencia Financiera.

V. Conclusiones

Este trabajo identificó y analizó los principales costos en los que ha incurrido el sector bancario colombiano al acoplarse al marco regulatorio existente en el país. Este análisis se focalizó en la regulación más representativa a nivel local en términos macro-financieros y de bancarización.

Las principales conclusiones pueden resumirse de la siguiente manera, según los tópicos discutidos:

Tendencias actuales en la regulación financiera internacional _____

Actualmente se han configurado dos vertientes regulatorias a nivel global como respuesta a la crisis internacional (2008-2013). Dichas vertientes, pese a que buscan los mismos objeti-

vos prudenciales, tienen metodologías distintas para llevarlos a cabo. Por un lado, se destaca el enfoque estadounidense (Ley Dodd-Frank y Regla Volcker), el cual es bastante restrictivo y prohíbe a los bancos realizar algunas operaciones consideradas de alto riesgo. Por otro, se encuentra la posición de Reino Unido (Informe Vickers) y la Zona Euro (Informe Liikanen), donde se ha planteado la necesidad de separar al interior de los bancos, pero no necesariamente de manera física, las actividades comerciales y de inversión, definiendo requerimientos de capital propios para cada unidad de negocio.

Principales aspectos de la Ley Dodd-Frank y sus consecuencias extraterritoriales

En Estados Unidos se aprobó la Ley Dodd-Frank en julio de 2010, con el fin de fortalecer la supervisión financiera consolidada y limitar los excesivos apalancamientos hipotecarios por parte de los establecimientos bancarios. Dicha ley pretende centralizar y mejorar la supervisión del sector financiero, evitando que algunos agentes queden por fuera del universo sujeto a la vigilancia y control de las autoridades.

Dentro de los aspectos contemplados por esta ley se destacan las medidas adoptadas para el mercado de *swaps*. Allí, los agentes más representativos en este mercado deben registrarse ante la CFTC y la SEC, lo cual garantiza su supervisión y vigilancia. Asimismo, dichos agentes deben cumplir con varios requisitos, dentro de los que se destacan los siguientes: i) requerimientos

de capital y garantías para respaldar las operaciones; ii) registro y documentación de las transacciones efectuadas; iii) negociación a través de plataformas y sistemas autorizados; iv) compensación y liquidación obligatoria (para algunos *swaps*) a través de cámaras centrales de compensación; y v) revelación en tiempo real de la información referida a las operaciones.

El alcance de estas disposiciones puede extenderse más allá de Estados Unidos. En el caso colombiano, dichos efectos extraterritoriales de la Ley Dodd-Frank podrían aplicar para aquellos agentes que realicen operaciones representativas en el mercado estadounidense de *swaps*. Adicionalmente, existen disposiciones en materia tributaria, derivadas de la aplicación de la *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA) de 2010, las cuales tendrán importantes repercusiones operativas sobre el sector bancario local. De hecho, con base en dicha ley se ha establecido un acuerdo entre los gobiernos de Estados Unidos y Colombia para el intercambio de información tributaria, el cual fue declarado exequible por la Corte Constitucional en abril de 2014.

Cabe destacar que para aquellos bancos colombianos con exposiciones importantes en el exterior, estas exigencias regulatorias internacionales implican costos adicionales (de acoplamiento y operativos) a los generados por la normatividad local. *Dicha “inflación de costos regulatorios” ha cobrado particular relevancia en la coyuntura actual, dado el proceso de expansión de la banca colombiana hacia otros países, especialmente hacia Centroamérica.*

La Regla Volcker y sus implicaciones sobre la actividad bancaria

En diciembre de 2013 se aprobó la Regla Volcker. Esta regla prohibió a los establecimientos bancarios tomar posiciones especulativas por “cuenta-propia” (el llamado “*proprietary trading*”), al tiempo que limitó su participación en fondos de inversión de alto riesgo a niveles del 3% de su capital *Tier I*. Todo ello va encaminado a: i) proteger los depósitos del público, limitando los riesgos financieros exagerados; y ii) evitar repeticiones de abultados paquetes de salvamento fondeados con recursos de los contribuyentes.

No obstante, los detalles de la prohibición en las operaciones “cuenta-propia” han resultado bastante complejos. De hecho, se han requerido cerca de 1.000 páginas para lograr distinguir entre actividades “cuenta-propia” (prohibidas) y exentas (consideradas como deseables por los reguladores). Inevitablemente, todo ello se verá reflejado en onerosos costos para las entidades financieras, dado el despliegue operativo que implica la identificación, dentro del balance bancario, de todas las transacciones cuya finalidad-motivación no está permitida.

Es evidente que la aplicación de estas disposiciones luce en extremo compleja y representa un enorme reto en materia regulatoria, pues deja un amplio margen a la interpretación de los supervisores. Dicha discrecionalidad de los supervisores podría conllevar interpretaciones poco objetivas de esta

normatividad, generando “incertidumbre regulatoria” sobre lo que se cree permitido o prohibido dentro de la actividad financiera. *Lo anterior podría llevar a que los bancos tengan que recurrir a asesorías legales externas (elevando sus costos) que les faciliten la interpretación de dichas disposiciones, con el fin de evitar posibles incumplimientos a las mismas.*

Estructura y organización del sistema bancario

A comienzos de los años noventa, el sistema financiero colombiano estaba compuesto por cerca de 200 entidades, de las cuales el 70% (140 entidades) eran ECs. Durante la crisis de 1998-2002, el número de entidades se redujo casi a la mitad (126) y actualmente tan solo se tienen 84 entidades, donde la mayoría continúan siendo ECs (61% del total; 51 entidades).

En el caso de los bancos (32 en 1995 vs. 24 al corte de diciembre de 2013), influyeron las importantes fusiones y adquisiciones que se realizaron durante 2003-2006, cuyo objetivo fue la explotación de economías de escala-alcance y no el ensanche de entidades “gemelas” enfocadas en el mismo nicho de mercado.

Lo anterior se ha visto reflejado en un proceso de penetración financiera que ha tomado más la forma del “multiproducto-bancario”. Sin embargo, algunos jugadores están más concentrados en portafolios de crédito particulares (frente al promedio del sistema).

Esta estructura sectorial ha facilitado el desarrollo de un gran dinamismo competitivo. Por ejemplo, aunque la concentración de la cartera total, medida a través del IH, se ha incrementado, sus niveles se encuentran en valores que promueven la competencia bancaria.

Dicha tendencia hacia la concentración no se ha visto reflejada en barreras a la entrada para nuevos jugadores externos. De hecho, no existe evidencia a favor de la existencia de “oligopolios colusivos”, como en ocasiones se afirma de forma algo ligera. La evidencia más clara sobre la libre entrada/salida del sistema es que actualmente se tienen 10 bancos extranjeros (de un total de 24 establecimientos bancarios en Colombia), los cuales concentran el 24% de la cartera bruta del sector.

Simultáneamente, varios bancos de Colombia han expandido de forma importante sus actividades en Centroamérica, acumulando inversiones cercanas a los US\$5.000 millones, con particular relevancia en los casos de Bancolombia, Grupo Aval y Davivienda (llegando a representar el 5.1% de los activos bancarios de Centroamérica).

Esta dinámica refleja el buen momento por el que atraviesa la banca colombiana, así como su solidez financiera, a saber: i) el holgado cumplimiento de los nuevos requerimientos de capital de Basilea III (Decreto 1771 de 2012), con niveles de solvencia del 14.7% frente al mínimo regulatorio del 9%; y ii) una cartera bastante sana, donde la relación cartera vencida/cartera bruta

es solo del 2.8% y su cobertura (provisiones/cartera vencida) asciende al 161%.

Esta organización sectorial también ha redundado en menores costos para los clientes bancarios. En efecto, las tasas de interés (implícitas) del sector bancario exhibieron una tendencia a la baja durante el período 2002-2013, la cual se ha visto reflejada en menores márgenes de intermediación (calculados de manera *ex post*). Dicha reducción ha sido más pronunciada en la tasa activa (570 puntos básicos-pb; del 17.0% al 11.3% en 2002-2013) que en la pasiva (410 pb; del 7.0% al 2.9%), evidenciando una disminución sostenida en el costo de los créditos para los deudores.

Otros operadores del sistema bancario - Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos (SEDPEs)

Con relación a la promoción del acceso a los servicios financieros transaccionales, vale la pena resaltar la Ley 1735 de 2014. Esta norma crea una “licencia financiera simplificada” para habilitar la operación de las SEDPEs, las cuales están facultadas para: i) captar recursos; ii) realizar pagos y traspasos; y iii) actuar como agentes de transferencia de cualquier persona y, por esta vía, recibir y entregar dinero.

Las SEDPEs, al igual que los ECs, están sujetas a la vigilancia de la SF. Sin embargo, únicamente pueden captar recursos del público en depósitos a la vista administrados por ECs o

en cuentas en el BR. Tampoco están habilitadas para otorgar crédito o cualquier tipo de financiación a terceros. A diferencia de los operadores postales y de telefonía móvil, las SEDPEs pueden ofrecer simultáneamente servicios financieros como giros, transferencias, recaudos y pagos, donde el cobro de comisiones por dichos servicios será su única fuente de recursos.

Los requerimientos de constitución y mantenimiento de una SEDPE son menores a los que debe cumplir una entidad bancaria. Esto se explica por el menor nivel de riesgo que implican los servicios de las SEDPEs en comparación con los de los bancos, cuya oferta de productos es considerablemente más amplia.

Respecto a los beneficios que se derivan de la entrada en operación de las SEDPEs, cabe mencionar los siguientes: i) menores costos en los servicios financieros ofrecidos por dichas entidades, pues la prestación de los mismos implica bajos niveles de riesgo; y ii) aprovechamiento de la tecnología para promover la bancarización y la profundización financiera. Desde la perspectiva de los consumidores, se destacan los siguientes beneficios: i) menores costos de transacción; ii) mayores incentivos para el ahorro formal (vía menores costos y requerimientos de información) frente a los riesgos que encierran los mecanismos informales de ahorro; y iii) construcción de un historial de pagos en el sistema financiero que les permitiría transitar hacia productos financieros más sofisticados, como el crédito bancario.

Pese a dichos beneficios, es indispensable que el gobierno sea cuidadoso para que la aplicación de la mencionada norma no

genere arbitrajes regulatorios ni derive en tratamientos preferenciales que terminen deteriorando la competencia dentro del sistema financiero.

La competencia bancaria en la cartera de vivienda

No parecería que el comportamiento histórico de las tasas de interés hipotecarias se hubiera visto limitado por los topes fijados por el BR, al menos a nivel agregado.

Así, nuestro análisis indica una verdadera “guerra de tasas a la baja” dentro del mercado del crédito hipotecario, pese a los límites regulatorios existentes. Allí se registra una estrategia de “*follow the leader*”, donde lo que se observa intuitivamente es que a veces un jugador grande, a veces uno mediano y en otras ocasiones uno pequeño es el que genera este comportamiento. Estos resultados, más que colusión, lo que evidencian es una competencia por mantener la participación en el mercado hipotecario (*market share*), lo cual ha beneficiado al consumidor financiero con menores tasas de interés.

Beneficios de la estructura del sistema en el microcrédito

El segmento del microcrédito ha sido objeto de importantes desarrollos durante los últimos años: i) redefinición normativa

(Decreto 919 de 2008); ii) entrada de entidades especializadas (Bancamía en 2008 y WWB en 2011); y iii) certificación de su interés bancario corriente (Decreto 3590 de 2010).

Lo anterior se ha visto reflejado en el comportamiento del *stock* del microcrédito, el cual pasó de \$0.4 billones (0.2% del PIB) al cierre de 2002 a \$8.4 billones (1.1% del PIB) en diciembre de 2013. Ello también ha redundado en mayores niveles de inclusión financiera, tanto a nivel de empresas como de personas naturales.

No obstante, dicho dinamismo también se ha visto reflejado en un ligero deterioro del indicador de calidad tradicional de este portafolio, aumentando del 5.2% al 6.4% en 2012-2013, nivel muy superior al de la cartera total (cercano al 3%).

Costos de la regulación financiera en Colombia

La regulación financiera, aunque tiene evidentes beneficios macroprudenciales y un gran sentido precautelativo, también implica costos para el sistema bancario en materia de cumplimiento e implementación.

Desde el punto de vista teórico, dichos beneficios deberían ser superiores a los costos para hacer viable la adopción de cualquier norma, tal y como lo contempla el análisis costo-

beneficio de la regulación, el cual es un principio fundamental del "*Law & Economics*".

A nivel local, el análisis costo-beneficio de la regulación financiera fue establecido por el Decreto 4172 de 2011 (creación de la URF). Este análisis también ha sido contemplado por algunas normas representativas, tales como la Ley 964 de 2005 (Ley del Mercado de Valores) y la Ley 19 de 2012 (Ley Antitrámites). No obstante, para el grueso de la normatividad financiera parecería que no existe ninguna autoridad encargada de dicho análisis, pese a la reciente creación de la URF del MHCP.

Así, la carencia del análisis costo-beneficio de la regulación ha llevado a que sus costos se incrementen de manera importante durante los últimos años. Esta situación ha sido particularmente relevante en el período poscrisis financiera (2008-2013), donde las autoridades locales y globales han estado bastante activas en el diseño y expedición de nuevas normas ("inflación regulatoria").

Esta "inflación regulatoria" también ha generado problemas de transición normativa (cortos períodos de implementación de las normas) y de desarticulación institucional. Todo ello ha acarreado dos tipos de costos: de oportunidad y operativos. Los primeros están relacionados con los recursos que el sistema bancario destina exclusivamente para cumplir con exigencias regulatorias. Allí sobresalen los requerimientos de capital (Basilea III) y las inversiones forzosas (TDAs), cuyo cumplimiento

involucra “la inmovilización de importantes recursos” que pueden ser asignados hacia otros usos alternativos más productivos para el sistema bancario.

Los costos operativos hacen referencia a los recursos que el sector bancario utiliza para desarrollar procesos tendientes al cumplimiento de la normatividad. En este caso cabe destacar los costos asociados a: i) la contratación de personal especializado, con carácter permanente, para adelantar las gestiones internas referentes al cumplimiento de las nuevas disposiciones; ii) nuevos desarrollos tecnológicos, operativos y contables; y iii) contratación de diversos tipos de asesorías para el diseño de procesos y procedimientos que faciliten el cumplimiento y la adopción de dichos requerimientos.

Estos costos regulatorios impactan considerablemente los estados financieros y la rentabilidad de las entidades bancarias. En particular, dichos costos terminan drenando recursos destinados a proyectos de inversión tendientes a promover la inclusión financiera a lo largo del territorio nacional.

En este sentido, una regulación bancaria con unos costos que no son evaluados *a priori* ni relativizados frente a sus beneficios frena la bancarización y, en algunos casos, atenta contra la competencia, desincentivando la inversión. Por el contrario, la sana competencia en el sector promueve dicha bancarización.

Por tales motivos, se recomienda que la nueva URF del MHCP pase a liderar la generación de dichos estudios costo-beneficio

de forma previa a la adopción de nuevas y costosas disposiciones regulatorias, pues en algunos casos se han adoptado normas que atentan contra la competencia y desincentivan la inversión bancaria.

Costos de la regulación tributaria

A nivel tributario, se identifican principalmente dos aspectos regulatorios que han generado importantes costos para el sector bancario colombiano durante los últimos años. El primero tiene que ver con los obstáculos a la bancarización y la promoción de la informalidad que ha venido induciendo el ITF desde 1998, dado que dicho impuesto ha incentivado el uso del efectivo. El ITF también ha generado consecuencias operativas para los bancos, los cuales deben incurrir en costosos desarrollos contables y tecnológicos para elaborar las declaraciones de sus clientes por concepto de este impuesto.

El segundo aspecto está relacionado con los cortos períodos de implementación (transición regulatoria) que ha definido el gobierno para la Reforma Tributaria de 2012, particularmente en lo referente al IVA, al CREE y a la información exógena requerida por la DIAN.

El proceso de aplicación de la Reforma Tributaria ha resultado bastante complejo para los bancos, debido a que el gobierno ha expedido un considerable número de normas para regla-

mentarla, las cuales, en varias oportunidades, son modificadas sin tener en cuenta sus implicaciones (ni los costos hundidos generados por las normas anteriores) para los contribuyentes y retenedores. Todo ello ha redundado en un costoso despliegue operativo, tecnológico y de recurso humano para el sector bancario.

Costos de la regulación sobre gestión bancaria

En Colombia, la regulación bancaria se ha puesto a tono con las prácticas internacionales. Por ejemplo, se implementaron los sistemas de administración de riesgos financieros-SARs (crédito, liquidez, mercado y operacional), siguiendo las recomendaciones de Basilea I y II. De manera más reciente, el Decreto 1771 de 2012 ha aterrizado a nivel local los lineamientos de Basilea III en lo relativo a los nuevos requerimientos de capital bancario.

Con relación a los SARs, las modificaciones realizadas a sus marcos normativos generan traumatismos al interior de los bancos. Ello obedece a que dichos ajustes muchas veces implican la generación-reporte de nueva información para realizar análisis y cálculos adicionales, lo cual requiere modificar los aplicativos tecnológicos y contables de las entidades.

Frente a los nuevos requerimientos de capital, dichas disposiciones generaron una reducción en los niveles de solvencia del sistema bancario. En efecto, en agosto de 2013, fecha en

la que entró en vigencia el Decreto 1771 de 2012, el sector registró una solvencia del 14.7%, nivel inferior al 15.8% observado un año atrás. Ello se explica principalmente por una “reorganización” al interior del PT del sistema.

Esta reorganización del PT está asociada a su depuración de instrumentos poco líquidos y sin capacidad para absorber pérdidas. Ello ha conllevado un menor apalancamiento del balance bancario, pues las entidades cuentan con menos recursos de capital para financiar sus activos (costo de oportunidad).

Costos de la regulación sobre comisiones

La regulación sobre comisiones muchas veces desconoce la estructura competitiva del sector bancario colombiano, la cual se manifiesta en nuevas inversiones para mejorar sus servicios y atraer clientes. Dichas disposiciones suelen regular el cobro de tarifas (eliminándolas o fijando topes), lo cual va en detrimento del mercado y la competencia, pues ello dificulta la recuperación (*pay-back*) de los crecientes costos de inversión del sistema. Dicha regulación involucra elevados costos de implementación para el sector bancario, tanto a nivel operativo como de oportunidad.

Con relación a los costos operativos, cabe destacar la normatividad sobre retiros en cajeros de otra red (Decreto 4809 de 2011) y sobre elaboración de reportes en físico para clientes (Circular Externa 026 de 2013 de la SF). Frente a los costos de oportuni-

dad, sobresalen las iniciativas legislativas que propenden por el suministro de productos del pasivo bancario sin costo.

Otros costos regulatorios

Cabe mencionar otros aspectos regulatorios cuya implementación y cumplimiento también acarrear elevados costos para el sector bancario colombiano. Allí se destacan: i) inversiones forzosas en TDAs (costos de oportunidad); ii) NIIF (costos operativos); iii) “inflación regulatoria” vs. innovación de productos y servicios (costos de oportunidad y operativos); y iv) *Hábeas Data* (costos operativos).

Impacto agregado

Para el año 2013, el impacto agregado de los aspectos normativos analizados puede dividirse en: costos de oportunidad (ingresos que el sistema deja de percibir por la implementación-aplicación de la regulación) y costos operativos (asociados a la adopción de complejos desarrollos operativos-tecnológicos tendientes al cumplimiento de la normatividad).

Los costos de oportunidad ascendieron a \$1.9 billones (0.27% del PIB), tal como se observa en el gráfico 33. Ello representa el 3.1% de los ingresos totales del sector bancario (al cierre de 2013), distribuido de la siguiente manera: i) 1.3%

por solvencia bancaria; ii) 1 % por suministro de productos del pasivo sin costo; y iii) 0.8 % por inversiones en TDAs.

Los costos operativos fueron del orden de \$0.2 billones (0.03 % del PIB), los cuales se resumen en el gráfico 34. Esto equivale al 0.4 % de los gastos totales del sistema (al cierre de 2013), distribuido así: i) 0.1 % por tarifas-tope del uso de cajeros de otra red; ii) 0.1 % por las NIIF; iii) 0.1 % por “inflación regulatoria” vs. innovación; iv) 0.06 % por temas tributarios (ITF, IVA, CREE y reportes de información exógena); v) 0.01 % por elaboración de reportes de costos para los clientes; y vi) 0.003 % por gestión de riesgos.

De esta manera, los costos totales en que ha incurrido el sistema bancario por concepto de la mencionada regulación ascendieron a \$2.1 billones (0.3 % del PIB) = \$1.9 billones de costos de oportunidad + \$0.2 billones de costos operativos. Estos costos agregados representan una reducción de la utilidad del sistema del -32.9 % al cierre de 2013. En términos de ROA, ello significa una disminución de -50 pb (2.2 % que se hubiera podido obtener sin la mencionada normatividad vs. 1.7 % observado). Con relación al ROE, dicha pérdida de rentabilidad sería de -550 pb (17.4 % vs. 11.9 %).

Implicaciones en la relación bancos-consumidores

El sector bancario colombiano opera sobre una estructura de mercado altamente competitiva. Por tal motivo, resulta

poco probable que los bancos transmitan en un 100% los costos de la “inflación regulatoria” a sus clientes vía tasas de interés, pues ello conllevaría pérdidas importantes de sus participaciones de mercado en los diferentes nichos de crédito.

Pero aun suponiendo que dichos costos se transfirieran totalmente a los consumidores, estos últimos se verían afectados negativamente a través de mayores tasas de interés para sus obligaciones financieras. Ello también encarecería el acceso al crédito para nuevos deudores en detrimento de la bancarización a nivel local. En otras palabras, el propio Estado, por medio de la expedición de marcos normativos, carentes de adecuados análisis costo-beneficio, termina frenando el proceso de inclusión financiera, a través de elevar innecesariamente los costos operativos del sector bancario.

Implicaciones sobre los objetivos de bancarización

Los costos derivados de la “inflación regulatoria” explican, en gran medida, los bajos niveles de bancarización del país. En el caso específico del ITF, este impuesto ha incentivado el uso del efectivo, promoviendo la informalidad. Esto afecta negativamente la actividad de intermediación financiera, pues se desestimula la utilización de los productos del pasivo bancario y, por esta vía, se limitan los recursos que apalancan el crédito.

Si bien se afirma que cerca del 71.5% de la población adulta colombiana (22.7 millones de personas) tenía por lo menos un producto financiero al corte de marzo de 2014, la verdad es que solo el 53% de la población adulta bancarizada utiliza activamente dichos productos financieros. Más aun, la bancarización por el lado activo del balance luce todavía más precaria, pues solo un 16.7% de la población adulta bancarizada accede al crédito de consumo (5.3 millones de personas), un 2.7% al de vivienda (0.8 millones de personas) y un 5.7% al microcrédito (1.8 millones de personas). En el caso de las tarjetas de crédito, apenas un 21.1% de la población adulta bancarizada (6.7 millones de personas) logra acceder a este producto.

Estos resultados poco satisfactorios en términos de bancarización obedecen a que los costos regulatorios terminan drenando recursos bancarios que se podrían utilizar para apalancar crédito (en el caso del ITF) y/o para realizar inversiones que promuevan la inclusión financiera, tales como: i) expansión de la red de oficinas y cajeros a lo largo del territorio nacional; ii) innovación y desarrollo de nuevos productos y servicios; iii) acompañamiento a clientes; y iv) asesoramiento a potenciales usuarios.

Por tales motivos, es fundamental que el gobierno entienda que la principal limitante a la bancarización ha sido la permanencia del ITF, pues invita a la informalidad y drena la base tributaria del Imporrenta y del IVA. Por ello, la eliminación del ITF es indispensable para incrementar la eficiencia de la tributación local y avanzar significativamente en la inclusión

financiera. Únicamente de esta manera las medidas regulatorias tendientes a mejorar la inclusión financiera podrían tener éxito.

Inflación regulatoria local vs. global

Los costos regulatorios analizados en este estudio pueden clasificarse en dos categorías: globales y locales. Los globales contemplan: i) los requerimientos de capital según Basilea III; ii) los SARs; y iii) las NIIF. Los locales incluyen: i) el ITF; ii) la devolución de 2 pp del IVA; iii) la retención y autorretención del CREE (v. gr. Imporrenta empresarial); iv) el reporte de información exógena (clientes) a las autoridades tributarias; v) la tarifa-tope en retiros en cajeros de otra red; vi) el envío de reportes en físico a clientes; vii) el suministro de productos del pasivo bancario sin costo; viii) las inversiones forzosas; ix) el sacrificio en I&D; y x) el *Hábeas Data*.

A nivel de estándares globales, Colombia registra progresos considerables en su implementación, siendo Perú el país que exhibe los mayores avances en este frente. Respecto a los aspectos locales, claramente Colombia es donde más aplican dichas disposiciones (9 vs. 10 en total), seguida de Perú (6) y México (5). Colombia se mueve entonces en un mundo regulatorio algo contradictorio, pues muestra liderazgo regional en la implementación de Basilea III, pero deshace ese logro incurriendo en regulación doméstica costosa y poco amigable a la bancarización, restándonos competitividad in-

ternacional en el agregado neto. Todo esto evidencia que las autoridades financieras colombianas, pese a que han venido acogiendo estándares globales necesarios para fortalecer la regulación doméstica, también han adoptado un cúmulo de disposiciones adicionales (completamente “criollas”) que derivan en mayores costos para el sector bancario, restándole competitividad internacional.

Como se comentó, el costo total en que incurrió el sistema bancario colombiano por concepto de la regulación referenciada en este estudio ascendió a \$2.1 billones en 2013. De dicho total, los aspectos regulatorios locales representaron el 60.5% (\$1.3 billones), mientras que los estándares globales correspondieron al 39.5% (\$0.8 billones). En términos de los 50 pb de sacrificio en el ROA, ello significa que la regulación “criolla” restó 30 pb a dicha pérdida de rentabilidad, mientras que los restantes 20 pb provinieron de los aspectos internacionales. Con respecto a los 550 pb de sacrificio en el ROE, 333 pb se originaron en los aspectos locales y 217 pb se generaron en los globales.

Referencias bibliográficas

Adler M. y Posner Eric. (2001), *Cost-Benefit Analysis: Legal, Economic, and Philosophical Perspectives*, University of Chicago Press.

Anif (2005), "El Impuesto a las Transacciones Financieras y su metamorfosis". *Informe Semanal* No. 810 de noviembre de 2005.

Anif (2007), "Fusiones y adquisiciones bancarias: la explotación de las economías de escala", *Comentario Económico del Día* 21 de marzo de 2007.

Anif (2010), "La crisis financiera internacional: el tránsito hacia Basilea III", *Informe Semanal* No. 1053 de noviembre de 2010.

- Anif (2011a), "El crédito hipotecario en Colombia: evaluación del impacto regulatorio poscrisis", investigación realizada por Anif para el BID, mayo de 2011.
- Anif (2011b), "Impuestos antitécnicos vs. ganancias en formalización económica", *Comentario Económico del Día* 17 de julio de 2011.
- Anif (2011c), "Comisiones bancarias: Colombia vs. Estados Unidos", *Comentario Económico del Día* 15 de septiembre de 2011.
- Anif (2012a), "Regulación bancaria poscrisis: ¿Cómo ganar eficiencia en la supervisión?", *Comentario Económico del Día* 22 de noviembre de 2012.
- Anif (2012b), "Regulación financiera y distorsiones de mercado", *Comentario Económico del Día* 26 de septiembre de 2012.
- Anif (2012c), "El límite a las tasas de interés hipotecarias y la competencia bancaria", *Informe Semanal* No. 1147 de noviembre de 2012.
- Anif (2012d), "Basilea III y el sistema bancario de Colombia: simulaciones sobre sus efectos regulatorios", noviembre.
- Anif (2013a), "El esquema de multibanca: experiencia internacional y retos locales", *Informe Semanal* No. 1189 de septiembre de 2013.

Anif (2013b), "El esquema multibanca: lecciones de la crisis internacional (2007-2013)", *Comentario Económico del Día* 15 de mayo de 2013.

Anif (2013c), "Regulación financiera poscrisis: lecciones para el mercado de derivados", *Informe Semanal* No. 1196 de noviembre de 2013.

Anif (2013d), "La crisis de la Zona Euro y la superación de sus problemas estructurales", *Comentario Económico del Día* 10 de julio de 2013.

Anif (2013e), "Índice Anif de Asequibilidad de Vivienda (IAAV)", *Reporte Anif Sector Construcción* de octubre de 2013.

Anif (2013f), "Dinámica reciente del microcrédito en Colombia", *Actualidad Pyme* No. 62 de noviembre de 2013.

Anif (2013g), "Normas Internacionales de Información Financiera", *Enfoque* No. 76 de octubre de 2013.

Anif (2014a), "Los desafíos poscrisis financiera internacional: el caso de la coordinación macro-microprudencial", *Comentario Económico del Día* 29 de enero de 2014.

Anif (2014b), "Límites en posiciones financieras especulativas: el caso de la Regla Volcker", *Comentario Económico del Día* 5 de febrero de 2014.

Referencias

- Anif (2014c), "Eliminación del Impuesto a las Transacciones Financieras y bancarización en Colombia", *Informe Semanal* No. 1215 de julio de 2014.
- Anif (2014d), "Profundización financiera y fondeo bancario", julio, en: <http://anif.co/sites/default/files/uploads/Anif-Fondeo0714.pdf>.
- Asobancaria (2014a), "Los estándares de capital y la competitividad de la banca", *Semana Económica* No. 939, marzo de 2014.
- Asobancaria (2014b), *Informe trimestral de inclusión financiera*, julio.
- Ayala H. (2014), "El Impuesto de Renta en Colombia: efectos de la Ley 1607 de 2012", mayo, en: <http://anif.co/sites/default/files/uploads/Ayala0514.pdf>.
- Banco de la República (2012), *Resolución Externa* No. 3 de mayo de 2012.
- Cardozo P., Cely J. y Murcia A. (2014), "Una medida de *Shadow Banking* para Colombia", revista *Carta Financiera* No. 165. Anif, Bogotá.
- Corbacho A., Fretes V. y Lora E. (2013), "Recaudar no basta: los impuestos como instrumentos de desarrollo", Banco Interamericano de Desarrollo, mayo.

Clavijo S. y Varela C. (2003), "Flotación cambiaria y esterilización monetaria: la experiencia de Colombia", *Borradores de Economía*, Banco de la República, julio.

Díez Gibson J. L. (2013), "Reformas financieras estructurales (Volcker, Liikanen y Vickers): separación versus prohibición", *Boletín Económico* (3037), ICE.

Fitch Ratings (2012), "Colombia se acerca regulatoriamente más a Basilea III, pero hay más por hacer", septiembre.

Lewis M. (2010), *The Big Short: Inside the Doomsday Machine* (W. W. Norton & Company, N.Y.-London).

Superintendencia Financiera y Banca de las Oportunidades (2014), *Reporte de Inclusión Financiera 2013*, junio.

