



28 de julio de 2014

María Mercedes Cuéllar
Presidente

Cerrando las puertas del dinero ilícito - Discurso pronunciado por la Presidenta de Asobancaria en la apertura del XIV Congreso Panamericano de Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo

Resumen. El lavado de activos y la financiación del terrorismo (LAFT) constituyen fenómenos de carácter complejo, por lo que su análisis debe ser abordado desde un punto de vista multidimensional.

En lo que hace referencia a los efectos macroeconómicos, esos fenómenos traen consigo implicaciones negativas tales como: a) distorsiones en los parámetros económicos, en especial, frente al tamaño del Producto Interno Bruto y frente al dinamismo de la actividad productiva en su conjunto, b) alteración, tenencia y velocidad de circulación del efectivo y c) entradas masivas de capitales o divisas, lo que deriva en peligrosas distorsiones cambiarias.

En cuanto a las implicaciones microeconómicas, la principal está relacionada con la posibilidad que tienen quienes se dedican a este tipo de actividades, de operar bajo condiciones diferentes de las de mercado, al poder producir bienes y servicios cuyos costos no recogen las señales de mercado. Adicionalmente, el lavado de activos genera importantes consecuencias sobre sectores tales como el financiero o el real.

En lo que se refiere al financiero, el cumplimiento normativo en estas materias tiene implicaciones negativas para el negocio y para sus clientes. Las entidades bancarias están suspendiendo la vinculación de clientes que consideran riesgosos o sobre los cuales resulta imposible o costoso realizar las labores de información exigidas en las normas. A su vez, se nota una tendencia a la disminución de la banca corresponsal en países considerados de alto riesgo.

En relación con el impacto sobre el sector real es notorio que las redes criminales han optado por movilizar sus recursos a través de empresas y negocios diferentes a los financieros. Es por esto que las empresas del sector real también precisan de normas claras, relativas a la gestión del riesgo de LAFT, incluyendo la supervisión y correspondientes sanciones por su inobservancia.

Por el lado de los impactos sociales, las estructuras criminales y los grupos armados afectan la vida de los ciudadanos, los niveles de pobreza y la inversión en infraestructura e influyen e impulsan otras actividades delictivas, entre otros. Sobre este punto, es importante que los países dispongan de diagnósticos y de una visión integral de estos fenómenos de suerte que puedan diseñar e implementar políticas públicas acordes con esas realidades.

Finalmente, no se debe ignorar que la ofensiva de algunos países en contra de las organizaciones criminales es lo que ha llevado a la difusión transnacional de esas estructuras. Es preciso pasar del discurso a la acción en esta materia pues, si bien es cierto que todos los países reconocen la necesidad de una acción coordinada frente a estas amenazas, ello no tiene asidero en los desarrollos que se vienen realizando en la práctica.

Cerrando las puertas del dinero ilícito - Discurso pronunciado por la Presidenta de Asobancaria en la apertura del XIV Congreso Panamericano de Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo

María Mercedes Cuéllar
Presidenta

Sin lugar a dudas, el lavado de activos y la financiación del terrorismo constituyen fenómenos de carácter complejo, por lo que su análisis debe ser abordado desde un punto de vista multidimensional. Esto es en sus efectos macroeconómicos; su incidencia sobre la eficiencia de los mercados y, en particular, sobre algunos sectores y sus implicaciones de tipo social y secuelas a nivel regional.

En lo que hace referencia a los efectos macroeconómicos, cabe destacar que distintos estudios, en particular el realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo en 2004 y el de la Unidad de Información y Análisis Financiero de Colombia de 2011, coinciden en señalar que el lavado de activos trae consigo implicaciones negativas sobre las economías a través de, al menos, tres rutas.

La primera deriva de las distorsiones en los parámetros económicos que acarrea, en especial, frente al tamaño del Producto Interno Bruto y frente al dinamismo de la actividad productiva en su conjunto.

Diversas investigaciones han estimado el valor y tamaño del lavado de activos y de la financiación del terrorismo. Entre estas se destaca la realizada por el Fondo Monetario Internacional a finales de los años noventa que, en su momento, cuantificó su valor entre el 2 y el 5 por ciento del PIB mundial. Con similares órdenes de magnitud, la Organización de las Naciones Unidas en 2009, lo estimó en alrededor del 3,6 por ciento del PIB mundial. Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo señaló en 2004, que este valor en América Latina fluctuaba entre el 2,5 y el 6 por ciento del PIB regional. Y, para el caso colombiano en 2011, Caballero y Amaya lo calcularon en un rango de entre el 2 y el 3 por ciento del PIB.

No obstante, ni Colombia, ni ningún otro país de la región, disponen de cálculos precisos que les permita erradicar, de las estadísticas, las distorsiones así generadas. Tampoco se tienen estudios rigurosos que estimen otros impactos macroeconómicos tales como las distorsiones relacionadas con la alteración, tenencia y velocidad de circulación del efectivo y con las entradas masivas de capitales o divisas, lo que deriva en peligrosas distorsiones cambiarias.

En consecuencia, la toma de decisiones no siempre se basa de forma más asertiva en las realidades de la economía. Sobre el particular, aplaudimos la iniciativa de la Unidad de Análisis Financiero —UIAF—, que con el apoyo del Banco Mundial, viene adelantando una investigación que pretende estimar la tendencia de largo del lavado de activos y de su impacto sobre la economía. Se prevé que la metodología utilizada para tales efectos servirá de referente para ser aplicada en otras jurisdicciones.

Ello estaría posibilitando la revisión de las políticas públicas, no solo en cuanto a la lucha frente al lavado de activos propiamente dichos, sino también en cuanto a otros fenómenos que acarrea sobre la política económica general.

De otro lado, están las implicaciones microeconómicas asociadas con el lavado de activos y la financiación del terrorismo. Tal vez el principal efecto en este ámbito está relacionado con la posibilidad que tienen, quienes se dedican a este tipo de actividades, de operar bajo condiciones diferentes de las mercado, al poder producir bienes y servicios cuyos costos no recogen las señales de mercado. Adicionalmente, el lavado de activos genera importantes consecuencias sobre sectores tales como el financiero o el real.

En lo que se refiere al sector financiero, el lavado de dinero tiene serias implicaciones para su integridad y genera riesgos reputacionales que podrían incluso inducir la quiebra de entidades o crisis financieras sistémicas. Es por ello que el sector, de tiempo atrás, se trazó una agenda orientada a prevenir que estas instituciones fueran utilizadas para la comisión de esos delitos y se comprometió a hacerles frente mediante el desarrollo de modelos robustos de administración de riesgos Anti Lavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo (ALA/CFT).

A nivel internacional ha sido ampliamente reconocido que las labores desarrolladas en Colombia han recaído exclusivamente sobre el sector financiero. En general, la normativa establece finalidades amplias, que incluso, llegan hasta exceder las funciones propias del sistema financiero. Como lo señala un artículo reciente de la prestigiosa revista *The Economist*, los requisitos exigidos al sistema financiero van más allá de la necesidad de conocer al cliente, llegando incluso a solicitarse información referente a lo que dichos clientes planean hacer con el dinero, una vez surtida la transacción financiera, o la identidad e intenciones de los clientes de sus clientes.

Estos requerimientos traen a colación un debate, que se viene dando de tiempo atrás, relativo a las implicaciones que tiene asignar cargas al sector financiero que en sana lógica no le corresponden. Primero, no parece lógico que los establecimientos de crédito asuman labores investigativas, que son más propias de la acción estatal. Segundo, en ocasiones, lo que solicita la regulación resulta imposible de cumplir o constituyen una carga en exceso onerosa.

Al respecto, la referida publicación hace referencia al enorme impacto sobre el negocio financiero del exceso regulatorio y de las implicaciones de las normas anti lavado de activos y contra la financiación del terrorismo. Si bien es cierto que el cumplimiento riguroso de las normas genera impactos positivos sobre la lucha global contra este tipo de delincuencia, *The Economist* llama la atención sobre los efectos negativos que ello acarrea sobre el sistema financiero. Tal es el caso de la disminución a nivel global, e incluso la posible desaparición, de la banca corresponsal. El análisis destaca los costos que ello implicaría que, adicionados a las cuantiosas sanciones a las que se ven expuestos los establecimientos de crédito,

tienden a superar los potenciales beneficios que genera el negocio de corresponsalía. A manera de ejemplo, la revista ilustra que una gran firma financiera reconoció que está recortando en cerca de mil sus vínculos en diferentes jurisdicciones y otra institución habla incluso del cierre de 1800 de esas relaciones contractuales.

Pero el efecto no es solo sobre la banca corresponsal. Incluso en los negocios a nivel local, las entidades bancarias están suspendiendo la vinculación de clientes que consideran riesgosos o sobre los cuales resulta imposible o costoso realizar las labores de información exigidas en las normas. Un ejemplo real de estas implicaciones se difundió en la última edición de la Revista Semana. Según la publicación, a raíz de la categoría de Personas Políticamente Expuestas, definida en Estados Unidos y en Europa, las restricciones para abrir cuentas o mover plata en los bancos internacionales aumentan cada vez más. En la nota se afirma que, según el diario Financial Times, el JP Morgan Chase le canceló la cuenta a José Antonio Ocampo, uno de los economistas más prestigiosos del país, por haber sido ministro en los años noventa. Esta restricción le fue aplicada no sólo a él sino incluso a sus hijos. Pero este no es el único caso. Afirma Semana que, por ejemplo, en el HSBC le cerraron las cuentas a los embajadores y a los demás diplomáticos.

Esta situación se magnifica cuando las personas que resultan excluidas del sistema financiero terminan efectuando sus operaciones en efectivo, de manera informal, o realizando actividades ilegales, quedando por fuera de la visibilidad y del control estatal. Estos comportamientos son más frecuentes en los países en vía de desarrollo o de menores ingresos o considerados de alto riesgo, lo que impacta los flujos de recursos y el acceso a fuentes de financiación, en especial para las industrias localizadas en esas jurisdicciones.

Sobre el particular, resulta de interés hacerle seguimiento a informes recientes del Fondo Monetario Internacional que catalogan a Panamá como un país con riesgo elevado en términos de lavado de dinero.

Con este informe, el mensaje que llega a los mercados es de incremento en el riesgo de realizar operaciones con esa jurisdicción y, por lo tanto, de aumento en los costos asociados. En consecuencia, es importante revisar las implicaciones que en el corto y mediano plazo traen estas situaciones sobre los negocios financieros de la región.

En general, en relación con la normativa relativa a la lucha contra el lavado de activos o la financiación del terrorismo, el asunto está en lograr un adecuado trade off entre su prevención y los costos asociados a ella. Para esto, es necesario que los reguladores tengan en cuenta no solo los beneficios que aportan las normas sino también los costos de ponerlas en vigencia.

En lo que hace referencia al impacto del lavado de activos y la financiación del terrorismo sobre el sector real o empresarial de la economía, ASOBANCARIA en múltiples ocasiones ha llamado la atención, en razón a que, gracias a los sólidos sistemas de administración de riesgos del sector financiero, las redes criminales han

optado por movilizar sus recursos a través de canales diferentes del sector financiero. Es por esto que las empresas del sector real también precisan de normas claras, relativas a la gestión del riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo, incluyendo la supervisión y correspondientes sanciones por su inobservancia.

Por esto, además de las normas expedidas sobre estos asuntos para sectores tales como el comercio exterior, los juegos de suerte y azar, la seguridad privada, los giros postales, las cooperativas, las notarías, el transporte de carga, entre otras, resulta de buen recibo la Circular 304 de 2013, modificada recientemente por la Circular 100 de 2014 de la Superintendencia de Sociedades, que introduce el enfoque basado en riesgos; la imposición de términos para la entrada en vigencia de los requerimientos solicitados a las grandes empresas y el establecimiento de sanciones administrativas frente a su incumplimiento.

Del mismo modo se reconocen avances normativos similares relativos a otros sectores, como es el caso de economía solidaria (Circular Externa 006 de 2014). A su vez, tenemos conocimiento de que en el caso de puertos y transporte las autoridades competentes están en proceso de socializar un proyecto reglamentario sobre los mismos asuntos.

Una vez realizados los avances normativos señalados, el gran desafío está en su adecuada supervisión y en el seguimiento a la aplicación de las normas expedidas, a fin de asegurarse que con ellas se estarán obteniendo los beneficios esperados, sin generar desestímulos a las actividades desarrolladas por los mismos u otros agentes económicos.

Ahora bien, el fenómeno de blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo trae consigo también implicaciones sociales que derivan de las consideraciones expuestas en los párrafos anteriores. En primer lugar, el lavado de activos termina afectando la política fiscal debido a que redundando en señales equívocas al mercado, afectando los agregados económicos. En particular, de una parte, dificulta el recaudo de impuestos, en razón a que las transacciones relacionadas con el lavado de dinero con frecuencia se realizan en efectivo y no quedan registradas y, de otra, aumentan los requerimientos de gasto para financiar la prevención de la criminalidad y la corrupción.

En segundo lugar, las estructuras criminales y los grupos armados afectan, entre otros aspectos sociales, la vida de los ciudadanos, los niveles de pobreza y la inversión en infraestructura e influyen e impulsan otras actividades delictivas. Sobre este punto, es importante que los países dispongan de diagnósticos y de una visión integral de estos fenómenos, de suerte que puedan diseñar e implementar políticas públicas acordes con esas realidades.

En este sentido resulta de la mayor conveniencia la expedición del documento Conpes 3793 en 2013, mediante el cual se establece la Política Nacional Anti Lavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo en Colombia. En él se

realizan avances en el sentido de señalar que, para que sea proactivo, el sistema nacional debe basarse en dos principios: esto es que sea sistémico y que tenga integralidad.

En relación con la característica de que sea sistémico, el Conpes presume que es necesario concebir los instrumentos e instituciones creadas para la lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo como un verdadero sistema, donde se evalúen sus resultados de manera integral. Es decir, incluyendo sentencias condenatorias y extinciones de dominio. También, que se entienda que los esfuerzos individuales de cada una de las partes del sistema son necesarios pero no suficientes. En cuanto a la integralidad, el Conpes hace referencia a que la responsabilidad del sector privado no solo debe recaer sobre el financiero sino que debe extenderse al sector real de la economía. Este reconocimiento debe contribuir a que el sistema sea más proactivo y menos reactivo, además de que posibilitará identificar con mayor asertividad las amenazas que enfrenta el país.

Sin embargo, este es solo el inicio. El gran reto que enfrenta Colombia está en la puesta en vigencia de las recomendaciones referidas por el Conpes. Dentro de estas se destacan: la aprobación de la Política Nacional en estas temáticas; elaboración de estudios y manejo de información en estos asuntos; acciones de coordinación y articulación entre las diferentes instituciones públicas y labores de descongestión judicial, entre otras.

Por su parte, el documento da instrucciones a diversas instituciones gubernamentales dentro de las que se encuentran el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Unidad de Información y Análisis Financiero, la Fiscalía General de la Nación, la Dirección Nacional de Inteligencia y varias Superintendencias. Cuando asuntos tan importantes como este recaen sobre tantas entidades el desafío está en que cada institución cumpla con las funciones que le corresponden y, en que lo haga de manera articulada con el resto de instancias estatales. Los factores de éxito estarán, en consecuencia, centrados en los planes de acción a ser detallados para el desarrollo de las recomendaciones, en las instancias de coordinación previstas y, sobre todo, en su sistema de seguimiento y monitoreo para que sea efectivo.

Asimismo, no se debe ignorar que la ofensiva de algunos países en contra de las organizaciones criminales es lo que ha llevado a la difusión transnacional de esas estructuras. A esta conclusión llega un estudio publicado por el Centro Internacional para Académicos Woodrow Wilson el año pasado, que contiene el trabajo de varios investigadores que analizan este fenómeno, tomando estudios de casos de Colombia, México, Centroamérica y Brasil. Los estudios revelan que el mayor desafío regional para la seguridad de América Latina y El Caribe está en las facciones criminales con presencia transfronteriza. No obstante, a nivel de país, desafortunadamente se continúa con esquemas rígidos que privilegian los problemas internos sobre la delincuencia transnacional.

En la publicación referida se recalca que es preciso pasar del discurso a la acción en esta materia pues, si bien es cierto que todos los países reconocen la necesidad de

una acción coordinada frente a estas amenazas, ello no tiene asidero en los desarrollos que se vienen realizando en la práctica. Por ejemplo, además de que varios países de la región no cuentan con unidades de investigación fiscal especializadas en el crimen organizado, ni mucho menos con jueces dedicados al estudio de estos delitos, aún en el caso de que dispongan de esas estructuras, el intercambio de información entre países, en la práctica, es inexistente o ineficiente. Partiendo de esta situación, llevar a cabo investigaciones conjuntas, cuyo propósito sea el desmantelamiento de redes criminales transnacionales, se percibe a la fecha como un propósito inalcanzable.

El llamado es a que los gobiernos de los países de la región, por lo menos en un comienzo, trabajen con mayor celeridad y compromiso en políticas y acciones que permitan mejorar los procesos de prevención, detección y judicialización de bandas criminales transnacionales.

Finalmente, es importante enfatizar nuevamente en que los fenómenos de lavado de activos y de financiación del terrorismo deben ser abordados desde una visión multidimensional e integral. Con seguridad, ésta es la única forma de estructurar e implementar políticas y acciones coordinadas entre instituciones públicas y privadas; entre los sectores real y financiero y entre jurisdicciones, que permitan afrontar con mejores posibilidades de éxito la lucha contra estos flagelos.

Colombia. Principales Indicadores Macroeconómicos

	2011	2012	2013					2014				2015	
			T1	T2	T3	T4	Total	T1	T2	T3	T4	Proy.	Proy.
PIB Nominal (COP MM)	621,6	664,5	172	175	179	181	707	186	...	...	...	739,2	776,9
PIB Nominal (USD B)	328	366	94	91	93	94	367	95	...	...	...	375,2	384,6
Crecimiento Real													
PIB real (% Var. Interanual)	6,6	4,0	2,9	4,6	5,8	5,3	4,7	6,4	...	...	...	4,8	5,1
Precios													
Inflación (IPC, % Var. Interanual)	3,7	2,4	1,9	2,2	2,3	1,9	1,9	2,5	2,8	...	...	3,7	3,5
Inflación básica (% Var. Interanual)	3,9	3,2	2,5	2,1	2,2	2,2	2,2	2,5	2,5	...	...	3,0	...
Tipo de cambio (COP/USD fin de periodo)	1943	1768	1832	1929	1915	1927	1927	1965	1881	...	...	1970	2020
Tipo de cambio (Var. % interanual)	1,5	-9,0	2,2	8,1	6,3	9,0	9,0	7,3	-2,5	...	...	2,2	2,5
Sector Externo													
Cuenta corriente (% del PIB)	-3,0	-3,3	-3,4	-2,6	-4,1	-3,6	-3,5	-4,2	...	...	...	...	...
Cuenta corriente (USD mmM)	-9,4	-12,1	-3,2	-2,2	-3,7	-3,3	-12,4	-4,0	...	...	...	...	...
Balanza comercial (USD mmM)	6,2	5,2	0,7	1,4	0,1	0,6	2,8	-0,2	...	...	...	...	...
Exportaciones F.O.B. (USD mmM)	56,7	60,0	14,4	15,5	14,7	15,3	59,9	14,0	...	...	...	...	...
Importaciones F.O.B. (USD mmM)	50,5	54,6	13,7	14,1	14,6	14,7	57,1	14,3	...	...	...	...	...
Servicios (neto)	-4,6	-5,5	-1,4	-1,4	-1,5	-1,4	-5,6	-1,4	...	...	...	...	...
Renta de los factores	-16,0	-15,9	-3,6	-3,4	-3,5	-3,6	-14,1	-3,4	...	...	...	...	...
Transferencias corrientes (neto)	4,9	4,6	1,0	1,2	1,2	1,1	4,6	1,0	...	...	...	...	...
Inversión extranjera directa (USD mM)	13,4	15,8	3,7	4,0	4,8	3,9	16,4	3,4	...	...	...	...	...
Sector Público (acumulado)													
Bal. primario del Gobierno Central (% del PIB)	-0,1	0,2	0,8	2,4	2,4	0,3	0,3	0,5	...	...	...	...	...
Bal. del Gobierno Central (% del PIB)	-2,8	-2,3	0,4	1,3	0,7	-2,4	-2,4	0,1	...	...	...	...	...
Bal. primario del SPNF (% del PIB)	0,1	1,8	1,9	3,6	4,0	1,5	1,5	...	...	...	...	...	...
Bal. del SPNF (% del PIB)	-1,8	0,4	1,4	2,5	2,1	-0,9	-0,9	...	...	...	...	...	...
Indicadores de Deuda													
Deuda externa bruta (% del PIB)	22,9	21,6	21,7	22,2	24,0	24,4	24,4	...	...	...	...	...	...
Pública (% del PIB)	12,9	12,7	12,4	12,3	13,6	13,8	13,8	...	...	...	...	...	...
Privada (% del PIB)	10,0	8,8	9,3	10,0	10,4	10,6	10,6	...	...	...	...	...	...
Deuda del Gobierno (% del PIB, Gob. Central)	35,4	35,3	33,3	32,3	32,4	33,9	33,9	...	...	...	...	...	...

Fuente: PIB y Crecimiento Real – DANE y Banco de la República, proyecciones Asobancaria. Sector Externo – DANE y Banco de la República, proyecciones MHCP. Sector Público y respectivas proyecciones - MHCP. Indicadores de deuda – DANE, Banco de la República, Departamento Nacional de Planeación; proyecciones DNP y MHCP.

Colombia. Estados financieros*

	jun-14 (a)	may-14	jun-13 (b)	Var real anual entre (a) y (b)
Activo	407.246	406.480	365.286	8,5%
Disponible	27.845	28.353	25.918	4,5%
Inversiones	70.810	73.086	69.157	-0,4%
Cartera Neta	270.406	266.807	236.280	11,3%
Consumo Bruta	77.366	76.775	69.349	8,5%
Comercial Bruta	169.809	167.168	149.451	10,5%
Vivienda Bruta	27.151	26.722	21.129	25,0%
Microcrédito Bruta	8.227	8.173	7.211	11,0%
Provisiones**	12.146	12.031	10.859	8,8%
Consumo	4.741	4.716	4.498	2,6%
Comercial	6.254	6.181	5.469	11,3%
Vivienda	575	564	485	15,3%
Microcrédito	576	570	406	37,8%
Otros	38.186	38.234	33.931	9,5%
Pasivo	350.270	348.439	317.913	7,2%
Depósitos y Exigibilidades	270.485	266.310	238.991	10,1%
Cuentas de Ahorro	136.918	135.191	119.296	11,7%
CDT	79.658	79.484	72.039	7,6%
Cuentas Corrientes	45.390	43.416	40.519	9,0%
Otros	8.519	8.219	7.138	16,1%
Otros pasivos	79.786	82.129	78.922	-1,6%
Patrimonio	56.976	58.041	47.373	17,0%
Ganancia/Pérdida del ejercicio	3.810	3.235	3.451	7,4%
Ingresos por intereses	14.709	12.170	13.989	2,3%
Gastos por intereses	5.016	4.155	5.124	-4,8%
Margen neto de Intereses	9.682	8.007	8.857	6,4%
Ingresos netos diferentes de Intereses	9.682	4.389	4.914	91,7%
Margen Financiero Bruto	14.914	12.396	13.771	5,4%
Costos Administrativos	6.479	5.344	6.243	1,0%
Provisiones Netas de Recuperación	2.104	1.702	2.103	-2,7%
Margen Operacional	6.330	5.350	5.426	13,5%
Indicadores				Variación (a) - (b)
Indicador de calidad de cartera	3,07	3,05	0,03	3,04
Consumo	4,78	4,75	5,14	-0,36
Comercial	2,26	2,25	1,89	0,37
Vivienda	2,02	2,00	2,34	-0,31
Microcrédito	7,18	6,90	5,88	1,31
Cubrimiento**	144,17	145,59	152,53	-8,36
Consumo	128,29	129,30	126,22	2,07
Comercial	163,13	164,46	193,68	-30,55
Vivienda	104,65	105,71	98,29	6,36
Microcrédito	97,40	101,10	95,90	1,49
ROA	1,75%	1,67%	1,96%	-0,2%
ROE	12,70%	12,16%	14,28%	-1,6%
Solvencia	16,20%	16,20%	16,21%	0,0%

1/ Calculado como la diferencia entre ingresos y gastos por intereses menos Prima amortizada de cartera - cuenta PUC 510406

2/ Indicador de calidad de cartera en mora = Cartera Vencida /Cartera Bruta.

*Datos mensuales a abril de 2014 del sistema bancario. Cifras en miles de millones de pesos. Fuentes y cálculos Asobancaria.

** No se incluyen otras provisiones. El cálculo del cubrimiento tampoco contempla las otras provisiones.