

Propuesta de Agenda Normativa 2018

*Unidad de Regulación Financiera,
Subdirección de Integridad de Mercados,
Subdirección de Regulación Prudencial*

Bogotá D.C., Colombia. Noviembre de 2017.

Resumen

El presente documento describe la propuesta de temas que conformarán la agenda normativa de la Unidad de Regulación Financiera para el año 2018, la cual se construyó con base en las políticas contenidas en el PND 2014-2018 y busca que al final del cuatrienio el sistema financiero sea más sólido, eficiente e incluyente.

Los comentarios y sugerencias a la propuesta de agenda pueden ser remitidas antes del 30 de noviembre de 2017 a los correos: cjhernan@urf.gov.co y amprieto@urf.gov.co.

1. Introducción

La propuesta de temas para la agenda de la URF para el año 2018 se construyó con base en las políticas contenidas en el PND 2014-2018. Las mismas van orientadas a que al final del cuatrienio el sistema financiero sea más:

- **Sólido**

La regulación financiera prudencial debe mantener su objetivo de fortalecimiento del sistema financiero colombiano. En el próximo cuatrienio se debe fortalecer la convergencia hacia estándares prudenciales internacionales, lo cual cobra mayor importancia en la coyuntura actual en la que el sistema financiero se ha expandido en forma considerable en la región. Adicionalmente, se adelantarán estudios para determinar la mejor forma de adopción de las recomendación de Basilea III realizadas por el BIS.

- **Eficiente**

El Gobierno Nacional debe propender por incentivar la eficiencia en todos los aspectos relacionados con el sistema y los mercados financieros, con el ánimo de lograr mayores beneficios para todos los colombianos. Esta mayor eficiencia generará un abanico de posibilidades mayor para los consumidores financieros redundando cada vez más en mercados profundos y competitivos, donde el consumidor financiero tenga acceso a productos y servicios de buena calidad, y los proveedores incurran en los menores costos posibles. La búsqueda de este objetivo debe tener un énfasis adicional en los procesos de internacionalización y de integración regional que están afrontando actualmente los mercados.

- **Incluyente**

El Gobierno Nacional, junto con los demás actores involucrados, debe continuar aunando esfuerzos para mejorar la inclusión financiera, profundizando el acceso a productos y servicios financieros e incentivando el uso de dichos productos y servicios. Así mismo se deben facilitar los mecanismos que permitan el acceso a recursos por parte de las Pymes y promover el mercado de capitales como una alternativa no solo de financiación sino de inversiones para todos los colombianos. Todo esto acompañado de una política de educación financiera que facilite estos esfuerzos.

Teniendo en cuenta estos tres pilares se proponen los siguientes temas para ser incluidos en la agenda regulatoria 2018 de cada una de las dos subdirecciones de la URF:

2. Subdirección de Regulación Prudencial

La URF reconoce la importancia del sistema financiero para: canalizar recursos de los actores superavitarios a los deficitarios de la economía; administrar riesgos; y transformar plazos. Dadas estas funciones indispensables para el crecimiento económico, el marco normativo prudencial busca contar con un sistema financiero sólido, con capacidad de sobrellevar choques adversos, reducir la probabilidad de ocurrencia de eventos de crisis y, en caso de presentarse, reducir su severidad. En ese sentido, se considera necesario trabajar en los siguientes cinco objetivos estratégicos:

2.1. Implementar las mejores prácticas internacionales de regulación prudencial

Las organizaciones internacionales dedicadas al desarrollo de lineamientos, principios y mejores prácticas de regulación permanentemente actualizan sus estándares de regulación prudencial de forma dinámica en función de las experiencias internacionales y la materialización de riesgos en el sector

financiero alrededor del mundo. Las actualizaciones se dan con el objetivo de consolidar una regulación que provea a las entidades financieras de herramientas y recursos para hacer frente a los escenarios de estrés que éstas puedan enfrentar. Entre las organizaciones internacionales que desarrollan esta labor encontramos el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS por su sigla en inglés), la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS), la Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO), el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB) y el Fondo Monetario Internacional (IMF).

La URF estableció como uno de sus objetivos estratégicos la actualización de sus estándares de supervisión para que estos coincidan con las mejores prácticas internacionales. Bajo este objetivo estratégico, en 2018 se propone trabajar en los siguientes temas:

- **Compra de Activos y Asunción de Pasivos (CAAP) y Banco Puente. (Proyecto en curso):** El proyecto de decreto busca reglamentar el mecanismo de resolución de compra de activos y asunción de pasivos (CAAP) para establecimientos de crédito en liquidación. Así mismo, el proyecto de decreto desarrolla las facultades que establece el Título II de la Ley 1870 de 2017 respecto a la creación de un establecimiento de crédito especial, llamado banco puente, como receptor de los activos y pasivos objeto del mecanismo de CAAP.
- **Bail-in y absorción de pérdidas en caso de resolución. (Estudio):** Varias jurisdicciones han implementado mecanismos de resolución para entidades de carácter sistémico que minimicen el uso de recursos públicos, aumenten la disciplina de mercado, reduzcan el riesgo moral y permitan la continuidad en la prestación de los servicios financieros críticos. Se realizará un estudio que determine las características principales de los conceptos de *Bail-in* y de *Total Loss absorbing capacity - TLAC*, su pertinencia para el caso colombiano, y las necesidades normativas que existen para poder implementarlos.
- **Reglamentación de límites de exposición de conglomerados financieros (Proyecto en curso).** Este proyecto de decreto reglamenta los límites de exposición y concentración de riesgos que aplicarán a los conglomerados financieros, junto con los criterios que permitan definir la calidad de vinculados al conglomerado financiero. Lo anterior dando cumplimiento a lo establecido en la Ley 1870 de 2017, en la cual se crean nuevos instrumentos de intervención para la supervisión comprensiva y consolidada a los conglomerados financieros.

2.2. Contar con un sistema bien capitalizado, proporcional a los riesgos asumidos

La reciente crisis financiera internacional puso en evidencia que varias entidades y grupos financieros no contaban con la capacidad suficiente para absorber pérdidas. Como consecuencia de lo anterior, uno de los objetivos de la URF es implementar las mejores prácticas asociadas a la definición de los niveles adecuados de capital, los criterios de pertenencia al patrimonio técnico, y la medición y cuantificación de las exposiciones a los diferentes tipos de riesgo de las entidades financieras, en función de las actividades y operaciones que estas desarrollan en los mercados.

Bajo este objetivo estratégico, en 2018 se propone trabajar en los siguientes temas:

- **Reglamentación de capital de los conglomerados financieros y convergencia a Basilea III. (Proyecto en curso).** Este proyecto de decreto contempla la definición de los niveles adecuados de capital para los conglomerados financieros colombianos, en el marco de lo establecido en la Ley 1870 de 2017 (por medio de la cual se dictan normas para fortalecer la regulación y supervisión de los conglomerados financieros). Además, este proyecto normativo dicta disposiciones sobre el capital de los establecimientos de crédito, siguiendo las directrices de Basilea III. La propuesta busca armonizar la regulación local tanto en los aspectos que no se han implementado, como en aquellos en los que se han establecido manejos particulares más ácidos que el estándar. En términos generales, el proyecto de decreto alinea el tratamiento de los activos intangibles, las utilidades del ejercicio, los otros resultados integrales (ORI) y las reservas con los estándares internacionales, y establece la constitución de colchones de capital.
- **Revisión Integral del capital del sector asegurador. (Proyecto nuevo):** Este proyecto de decreto busca una revisión integral de la regulación del capital del sector asegurador tomando como referencia el estándar de Solvencia II de la Unión Europea e incluye la revisión de límites, ajustes al patrimonio técnico y ajustes puntuales al régimen de reservas, entre otros aspectos.
- **Revisión del patrimonio técnico de los administradores de recursos de terceros. (Proyecto nuevo):** El proyecto de decreto busca establecer unos criterios claros de permanencia y capacidad de absorción de pérdidas para los administradores de activos de terceros, en línea con los estándares internacionales. Así mismo, propende por definiciones homogéneas que ayuden a evitar arbitrajes regulatorios en el sector.
- **Revisión de APNR y razón de apalancamiento (Estudio):** En la actualidad el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea está estudiando la posibilidad de modificar la metodología para cuantificar el riesgo de crédito en la relación de solvencia de los establecimientos de crédito. Este estudio de diagnóstico incluye la revisión del modelo estándar y los modelos internos. El estudio evaluará la conveniencia de implementar en la regulación prudencial colombiana las disposiciones que defina Basilea en la materia y contempla analizar la pertinencia de la implementación del límite de la razón de apalancamiento como complemento a las relaciones de solvencia.

2.3. Generar confianza entre los usuarios del sistema financiero a través de la definición de altos estándares de buen gobierno.

Resulta fundamental para las entidades financieras la definición clara de las reglas, principios de gestión, responsabilidades, procesos, políticas y valores que rigen la actividad de las entidades y sus vínculos con los usuarios de sus servicios. La Unidad trabajará para reglamentar los lineamientos más relevantes del tema de buen gobierno para todos los sectores que componen el sistema financiero colombiano, prestando atención a las particularidades propias del mercado colombiano.

Bajo este objetivo estratégico, en 2018 se propone trabajar en los siguientes temas:

- **Revisión del riesgo de liquidez del sector solidario. (Proyecto nuevo).** Una de las principales fuentes de vulnerabilidad del sector solidario es el riesgo de liquidez. Con este proyecto se plantean algunas modificaciones al Decreto 790 de 2003, modificado por el Decreto 2280 de 2003, en aspectos relacionados con la cuantía del fondo de liquidez para cooperativas de ahorro y crédito que establezcan depósitos de ahorro permanente, las inversiones y las entidades autorizadas para su administración, entre otros.

2.4. Propiciar la competencia entre los actores del sistema para una mejor revelación de precios

La libre competencia y la formación de precios eficiente son elementos claves para el buen funcionamiento del sistema financiero. En la medida en que exista transparencia en los mecanismos de competencia y se disponga de la información necesaria, los consumidores podrán tomar mejores decisiones a la hora de adquirir un producto financiero o de hacer uso de los servicios que prestan las entidades. El marco normativo promoverá las condiciones para que se dé la competencia y la adecuada formación de precios.

Bajo este objetivo estratégico, en 2018 se propone trabajar en los siguientes temas:

- **Reglamentar subasta del seguro previsional. (Proyecto en curso).** La propuesta normativa pretende fortalecer el mecanismo de contratación del seguro previsional entre las administradoras de fondos de pensiones del régimen de ahorro individual con solidaridad (RAIS) y las compañías de seguros de vida, a través de la reglamentación de un mecanismo de subasta homogéneo en las coberturas, que promueva la competencia y la participación entre las aseguradoras, y genere uniformidad en el objeto de licitación.
- **Reglamentar el SISCOP. (Proyecto en curso).** Con este proyecto de decreto se propone implementar mecanismos para la solicitud y presentación de ofertas de productos pensionales y la elección de modalidad pensional y proveedor, a través de un sistema informático. Este sistema facilita la participación del afiliado y el proceso de elección, lo cual a su vez redundará en una mayor competencia entre los proveedores de modalidades de pensión.
- **Reglamentar asignación por defecto del esquema de multifondos (Proyecto nuevo).** En la actualidad, el ingreso de los afiliados más jóvenes al RAIS se da de forma automática al portafolio moderado, lo cual podría no ser consistente con su perfil de riesgo. Este proyecto busca que los afiliados al RAIS más jóvenes (con una mayor tolerancia al riesgo) se les asigne por defecto el portafolio de mayor riesgo.
- **Cálculo de rentabilidad mínima y comisión por desempeño (Estudio).** Se adelantará un estudio de diagnóstico que permita identificar las modificaciones que se requieran en la

metodología y operatividad del cálculo de la rentabilidad mínima, teniendo en cuenta los estándares internacionales. Así mismo, se estudiarán los esquemas de pago de comisión por desempeño más adecuados a implementar en el caso colombiano, con el objetivo de alinear los incentivos de consecución de mayores retornos entre las AFP y los afiliados.

2.5. Contar con una regulación enfocada en la identificación de riesgos emergentes y vacíos existentes

La Unidad se ha propuesto adoptar un enfoque en el que la identificación de los riesgos que pueden ser fuente de inestabilidad para el sistema financiero en el mediano plazo sea uno de los ejes que define la agenda de proyectos normativos y estudios de diagnóstico.

Bajo este objetivo estratégico, en 2018 se trabajará en los siguientes temas:

- **Ejercicios de estrés y requerimientos de capital. (Estudio).** Las pruebas de estrés a las entidades financieras se han venido implementando en varias economías como mecanismo para evaluar las condiciones de capital y liquidez. Estas pruebas, aun cuando siguen en proceso de perfeccionamiento, son una fuente importante de información para los supervisores y las autoridades involucradas en evaluar la estabilidad y resiliencia del sistema financiero. En este contexto se propone realizar un estudio que analice la experiencia internacional en esta materia y evaluar la pertinencia de implementar estas aproximaciones en el caso colombiano.
- **Comité/ Comisión de Coordinación para el seguimiento al sector de economía solidaria que presta servicios de ahorro y crédito vigilado por la Superintendencia de la Economía Solidaria. (Proyecto nuevo).** Con este proyecto de decreto se establece la creación de un Comité/Comisión de entidades públicas del sector, en el que se comparta información relevante para el ejercicio de las funciones de cada entidad, se promueva la mejora de procedimientos y medios utilizados para el seguimiento del sector, y se genere la implementación de actuaciones adecuadas para el fortalecimiento del mismo.
- **Revisión general del régimen de los Fondos Mutuos de Inversión. (Estudio).** Con este estudio de diagnóstico se propone revisar e identificar las disposiciones susceptibles de actualización normativa, que aplican al sector de los fondos mutuos de inversión; particularmente en aquellas que podrían generar ineficiencias en su funcionamiento.

3. Subdirección de Desarrollo de Mercados

Para la URF es fundamental seguir trabajando en una agenda que busque el desarrollo del sistema financiero de forma sostenible y segura, a la vez que incluyente y eficiente.

Igualmente, considera necesario continuar con la construcción de un marco normativo que acompañe el proceso de innovación financiera, sin arbitrajes regulatorios y estableciendo reglas claras sobre el manejo de los riesgos y la protección al consumidor financiero. Este proceso global de transformación financiera, conocido como *fintech*, es una realidad que ha permeado todas las actividades del sector y la cual tiene claros beneficios para fortalecer el diseño y comercialización de los productos y servicios financieros, optimizar la eficiencia de los procesos operativos de las entidades y facilitar el cumplimiento normativo, entre otros.

En ese sentido, se considera necesario trabajar en los siguientes 4 frentes con el fin de seguir promoviendo el desarrollo y profundización de la actividad financiera:

3.1. Promover alternativas eficientes de financiación e inversión.

Desde el punto de vista de la oferta, el mercado debe ser una alternativa eficiente y atractiva de financiación para los empresarios y los proyectos productivos, la cual resulte realmente competitiva frente a la financiación tradicional y que además tenga en cuenta las diferentes necesidades y estructuras de financiamiento que se requieren.

Desde el punto de vista de la demanda es importante atraer masivamente al inversionista minorista para que encuentren en el mercado de valores productos adecuados para su capacidad de inversión y para sus necesidades específicas. Así mismo, es necesario que exista un marco adecuado para los inversionistas institucionales que les permita diseñar portafolios de inversión innovadores.

El mercado colombiano tiene un número bajo de emisores y una capitalización bursátil inferior a los niveles de otros países de la región como Chile y México. En ese sentido es fundamental seguir trabajando para lograr que el mercado alcance niveles de profundidad acordes al tamaño de nuestra economía. En este frente, en 2018 se trabajará en los siguientes temas:

- **Deber de asesoría (Proyecto en curso):** Expedir modificación normativa del régimen aplicable al deber de asesoría en el mercado de valores, teniendo en cuenta las mejores prácticas y la experiencia internacional y local sobre esta actividad, con el fin de mejorar la oferta de productos adecuados a las necesidades de los inversionistas y generar eficiencias para las entidades que suministran asesoría en el mercado.
- **Régimen de los Fondos de Capital Privado (Proyecto en curso):** Expedir un marco regulatorio específico para los Fondos de Capital Privado (FCP), que atienda a la naturaleza y especificidades de estos productos, lo cual facilitará el diseño de productos que satisfaga las necesidades de financiación de proyectos y empresas, así como para los inversionistas más calificados.

- **Crowdfunding (Proyecto en curso):** Expedir principios y reglas sobre el funcionamiento de los esquemas de financiación colaborativa de tipo *crowdfunding*, de manera que sea una alternativa atractiva para proyectos productivos y pequeñas y medianas empresas, en un entorno de seguridad para los inversionistas.

Esta iniciativa se enmarca dentro de la tendencia global de adopción de esquemas de innovación tecnológica para el ofrecimiento de servicios financieros conocida como *fintech*, la cual ha permitido generar y acceder a más información de los agentes, reducir la escala de costos operativos y en general acelerar la senda de inclusión financiera.

- **Estudio sobre los costos emisión y liquidez en deuda privada (Estudio):** Se adelantará un estudio con el fin de identificar avances y desafíos para promover una mayor liquidez del mercado colombiano, la cual ha sido identificada como una de las barreras que dificulta la entrada de nuevos jugadores e inversionistas¹. El estudio hará énfasis en la estructura de costos de emisión, específicamente en el mercado de renta variable y una revisión sobre los elementos que podrían ayudar a promover la liquidez en el mercado de deuda privada y de esta forma fortalecer la formación de precios.

3.2. Fortalecer solidez para un funcionamiento de mercado adecuado y sostenible y que genere confianza.

La solidez es uno de los elementos transversales para el buen funcionamiento del mercado ya que genera sostenibilidad y confianza. La solidez no sólo es un elemento que deben tener los intermediarios del mercado, sino también otros agentes como las infraestructuras que permiten la operación del mismo. En este frente, en 2018 se trabajará en los siguientes temas:

- **Ampliación actividad de custodia y nuevas actividades (Proyecto nuevo):** Ampliar la custodia obligatoria para vehículos diferentes a los Fondos de Inversión Colectiva y revisión de las actividades permitidas a los custodios. La implementación de la actividad de custodia de valores para los Fondos de Inversión Colectiva dotó de seguridad a ese mercado y sin duda contribuyó al gran aumento en el número de inversionistas que participan en estos vehículos. Así, es fundamental ampliar la figura para otros portafolios en los que se administran recursos de terceros con el fin de que tengan los mismos estándares de seguridad que tienen los FIC.

Igualmente se considera oportuno aprovechar la experiencia que ya tienen los custodios en el mercado local y generar eficiencias permitiéndoles nuevas actividades que generen valor agregado para sus clientes y para el mercado en general.

- **Compensación y liquidación y otras disposiciones (Proyecto nuevo):** El principio de finalidad es un elemento esencial para el correcto funcionamiento del mercado y el marco regulatorio existente ofrece espacios de interpretación. Por tal razón y con el fin de ofrecer seguridad jurídica en este frente, se propone expedir un decreto que aborde el tema de manera integral para todas las infraestructuras del mercado que tienen a su cargo la compensación y/o liquidación de operaciones.

¹ Accelerating Capital Markets Development in Emerging Economies Development and Deepening of the Colombian Equity Market. WEF. 2015

Adicionalmente, se revisará el rol del depósito centralizado de valores como prestamista de última instancia en operaciones de transferencia temporal de valores en caso de incumplimientos. Por último, se eliminarán ciertas obligaciones en cabeza de las sociedades comisionistas de bolsa que tienen la calidad de intermediario del mercado de valores frente a la Bolsa de Valores de Colombia en la medida en que dichos deberes se encuentran recogidos en disposiciones normativas del Banco de la República, como el caso de la obligación de registro de las operaciones del mercado cambiario.

- **Proxy voting y fraccionamiento de voto (Estudio):** Se adelantará un estudio con el fin de evaluar la viabilidad de que el Gobierno Nacional establezca mediante decreto la posibilidad de implementar sistemas de voto a distancia y el uso de medios tecnológicos para la celebración de las asambleas de las sociedades inscritas. Así como, permitir el fraccionar el voto cuando exista un administrador local de acciones, apoderado o custodio que represente un número plural de accionistas.

3.3. Consolidar la internacionalización del mercado.

Otro elemento transversal es la internacionalización del mercado colombiano con el fin de seguir atrayendo más emisores e inversionistas al tiempo que se amplía la oferta de productos del exterior. Trabajar en un proceso de integración regional le permite al mercado tener una mayor competitividad y visibilidad en el contexto global. Por ello, durante 2018 se continuará desarrollando la agenda conjunta en el marco de la Alianza del Pacífico y se avanzará en las siguientes iniciativas:

- **Promoción de productos del exterior (Proyecto nuevo):** Modificación al régimen aplicable a la promoción y publicidad de productos y servicios financieros y del mercado de valores del exterior en Colombia con el fin de seguir ampliando de forma ordenada la oferta internacional en el mercado local. Esta iniciativa incorpora la experiencia internacional y las recomendaciones del estudio realizado por el Banco Mundial.

3.4. Promover el acceso y uso de los servicios financieros y reducir el uso del efectivo.

La inclusión financiera tiene un impacto en el bienestar de las personas y en el desarrollo de las economías, al permitir que las personas mejoren sus capacidades de ahorro, gestión de riesgos y de inversión en actividades productivas así como en salud y educación.

Colombia ha mantenido una política de inclusión financiera enfocada principalmente en promover el acceso a los servicios financieros y ampliar la cobertura del sistema². Hoy el país tiene presencia financiera en el 100% del territorio nacional y el 78,5% de los adultos tienen al menos un producto financiero. Para el 2018 se propone avanzar en la dimensión de uso de los servicios financieros por lo cual, siguiendo los estándares internacionales y en particular la tendencia de innovación y digitalización de los servicios financiero, se trabajará en las siguientes iniciativas regulatorias:

- **Pagos digitales (Proyecto nuevo):** Se propone adelantar una revisión integral al régimen aplicable a los sistemas de pago de bajo valor con el objetivo de acoger estándares y mejores

² Ver Estrategia Nacional de Inclusión Financiera disponible en www.urf.gov.co.

prácticas internacionales en materia de gobierno corporativo de dichos sistemas, incorporar principios que faciliten la migración hacia pagos inmediatos y revisar el tratamiento regulatorio de nuevos participantes en la cadena de pagos digitales.

Esta revisión se apoya en las recomendaciones incorporadas en estudios técnicos que está adelantando la Unidad con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y de Better than Cash en los cuales se revisa el impacto de la innovación de los servicios financieros particularmente en la dimensión de pagos electrónicos.

- **Canales de seguros (Proyecto en curso):** Expedición de la modificación al régimen aplicable al ofrecimiento de seguros a través de diversos canales, incorporando las recomendaciones efectuadas en el estudio sobre intermediarios de seguros realizado por la URF en 2016. De esta manera se busca continuar con la promoción del acceso a seguros por parte de la población de forma segura y sostenible.