

Documento Técnico del Proyecto de Decreto

Nivel Adecuado de Capital para los conglomerados financieros ¹

Daniel Quintero Castro ^a, Nicolas Torres Gongora ^a, Liliana Walteros Quiroga ^a,
Hector Ronseria Guzman ^a, Camilo Hernández López ^b

^a *Asesores, Unidad de Regulación Financiera*

^b *Subdirector, Unidad de Regulación Financiera*

*Subdirección de Regulación Prudencial, Unidad de Regulación Financiera.
Bogotá D.C., Colombia. Diciembre de 2017.*

Resumen

La Ley 1870 de 2017 crea nuevos instrumentos de intervención para la supervisión comprensiva y consolidada de los conglomerados financieros en el país. La propuesta presentada en este documento contempla la reglamentación del nivel adecuado de capital que debe mantener el conglomerado financiero en función de los riesgos a los que se encuentra expuesto.

La definición de este nivel adecuado está en línea con las mejores prácticas de regulación prudencial a nivel internacional. La propuesta normativa establece las metodologías para agregar los patrimonios técnicos y los requerimientos de patrimonio técnico de las entidades que conforman al conglomerado financiero, de tal manera que, considerando al conglomerado financiero como un todo, el grupo cuente con capital suficiente para cubrir los riesgos a los que se encuentra expuesto.

¹ Presentado al Consejo Directivo de la URF el día 20 de marzo de 2018

1 Introducción

El diagnóstico realizado por el Fondo Monetario Internacional (IMF), en su documento Financial Stability Assessment Program - FSAP de 2013 destacó la necesidad de ampliar el marco de supervisión a las entidades que ejercen el control en un conglomerado, denominados *holdings* financieros, aun cuando estos *holdings* no desarrollen actividades propias de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia. Recientemente, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD) también indicó la pertinencia de ampliar el marco de supervisión a los *holdings* financieros, junto con implementación de nuevas facultades que permitan a la Superintendencia Financiera efectuar una supervisión consolidada de los riesgos del grupo financiero como un todo.

Esta problemática cobra particular relevancia dada la acelerada expansión del sistema financiero colombiano, la cual ha creado nuevos retos y dificultades para la supervisión y vigilancia de los grupos financieros. Estos retos están asociados al crecimiento a nivel nacional e internacional de las operaciones y actividades de los conglomerados financieros. Esta situación resalta la necesidad de fortalecer la gestión de los riesgos de estos grupos, en particular en lo relacionado con la definición de los niveles adecuados de capital que respalden dichos riesgos.

Respecto al contexto internacional, las lecciones aprendidas a partir de la reciente crisis financiera internacional permitieron fortalecer la supervisión de los conglomerados financieros en varios frentes, particularmente en la evaluación de la estructura del grupo, las prácticas de buen gobierno, la definición de responsabilidades, la definición de límites cuantitativos para la exposición y concentración del riesgo, límites para las operaciones intra-grupo y la evaluación de los niveles adecuados de capital a nivel conglomerado.

La Ley 1870 de 2017 ha introducido nuevos instrumentos y herramientas para la supervisión comprensiva y consolidada de los conglomerados financieros colombianos. El presente documento técnico justifica la reglamentación del nivel adecuado de capital para los conglomerados financieros, atendiendo las mejores prácticas al respecto y la realidad de la economía del país.

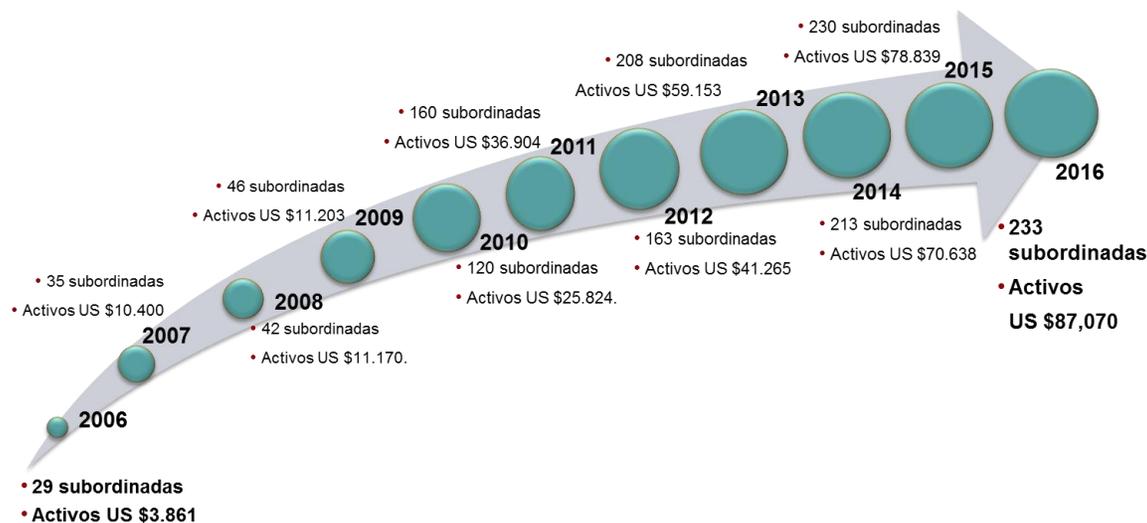
Además de esta introducción este documento cuenta con cuatro capítulos adicionales. El capítulo dos contiene una breve descripción del contexto de los conglomerados financieros colombianos. El Capítulo tres presenta las recomendaciones y mejores prácticas internacionales respecto a la regulación prudencial en temas de capital para los grupos financieros. El Capítulo cuatro describe en detalle la propuesta e incluye un ejemplo que permite visualizar la propuesta y las implicaciones de las metodologías de agregación contempladas en el Proyecto de Decreto. Finalmente, el Capítulo quinto consigna los avances que representa esta propuesta normativa.

2 Estado actual colombiano

La dinámica del sistema financiero colombiano en los últimos años ha estado caracterizada por un crecimiento considerable y sostenido de los activos y del número de subordinadas de los conglomerados financieros en el exterior. La siguiente gráfica resume la expansión del sistema financiero colombiano entre los años 2006 y 2016.

Gráfico 1. Crecimiento de las subordinadas en el exterior
Evolución 2006 – diciembre 2016 incluyendo entidades operativas y de apoyo

*Sumatoria de Activos Individuales – Activos en millones de dólares y
Número de entidades a diciembre de 2016*



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia.

Esta tendencia ha representado una mayor diversificación para el sistema financiero colombiano, un incremento en las operaciones e instrumentos empleados y un mayor acceso a los mercados internacionales de capital. Este nuevo contexto plantea crecientes desafíos para la supervisión. Por una parte, el proceso de internacionalización ha creado estructuras accionarias y operaciones más complejas, lo que dificulta la supervisión y vigilancia de los conglomerados y sus exposiciones a los riesgos. Por otra parte, la expansión de los conglomerados genera nuevos tipos de riesgos, entre los que se destacan el contagio, la transparencia y la independencia², que en conjunto con el doble apalancamiento y el arbitraje, generan vulnerabilidades en el grupo derivado de la interconexión entre las entidades que lo componen.

En la actualidad, la supervisión de las entidades financieras en Colombia ya incorpora algunos de los elementos más relevantes necesarios para la supervisión comprensiva y consolidada de conglomerados financieros. No obstante, existen algunas estructuras, en particular aquellas en las cuales el control o influencia significativa son ejercidos por entidades por fuera del alcance de supervisión y vigilancia, para las cuales no se efectúa una supervisión conjunta de todas las operaciones y los riesgos del conglomerado.

La Ley 1870 de 2017 es el resultado de un largo trabajo de identificación y diagnóstico de las necesidades regulatorias del sistema financiero. Este marco normativo representa un avance en la implementación las mejores prácticas internacionales de regulación prudencial a los conglomerados financieros.

Uno de estos avances está relacionado con la facultad para supervisar a los *holdings* financieros que ejercen el primer nivel de control de los conglomerados. Esta inclusión permite realizar una supervisión comprensiva y consolidada de todas las entidades financieras que componen los grupos financieros, permitiendo un análisis conjunto de todos los riesgos a los que se encuentra expuesto el conglomerado financiero como un todo. Fruto de esta nueva facultad, resulta necesario la definición de un nivel

² "Group-Wide Consolidated Supervision in Bank and Financial Groups" Toronto Centre Supervisory Guidance Series, 2016

adecuado de capital para el conglomerado financiero, en función de los riesgos asociados a las operaciones desarrolladas por las entidades que lo componen.

3 Estándar y experiencia internacional

El *Joint Forum*³ tiene por objeto la definición de estándares y principios de supervisión para conglomerados financieros que desarrollan actividades financieras en múltiples sectores que componen el sistema financiero. Desde 1999 existen un conjunto de principios para la supervisión de los conglomerados financieros (revisados y actualizados en el 2012), los cuales abarcan diversos tópicos relacionados con: la estructura del grupo, la gestión del riesgo, el gobierno corporativo, los sistemas para la identificación, monitoreo y reporte de riesgos, el capital y la liquidez de los conglomerados financieros.

A continuación, se presentan los principios técnicos relacionados con la definición de los niveles adecuados de capital para los conglomerados financieros, junto con las metodologías de cuantificación desarrolladas al respecto.

3.1 Estándar Internacional – Joint Forum

El *Joint Forum* publicó un documento llamado “*Capital Adequacy Principles Paper*”, actualizado en 2012, en el que se establecen los principios, objetivos y mecanismos a través de los cuales los supervisores deben desarrollar la evaluación de la situación del Capital de un conglomerado financiero. Los principios son los siguientes:

1. El conglomerado financiero debe mantener un nivel adecuado de capital a nivel de todo el grupo que pueda servir como un colchón en contra de los riesgos derivados de las actividades del conglomerado. Para lo anterior, el conglomerado deberá implementar un conjunto de planes de gestión de capital, sistemas de evaluación, mecanismos de aprobación, revisión y procesos de auditorías que garanticen su funcionamiento.

Según este principio, el nivel adecuado de capital para un conglomerado financiero debe calcularse en función de los riesgos asumidos por las entidades que hacen parte de este.

2. Detectar y eliminar las situaciones de Piramidación (por definición siempre existirá), entendida como aquellas en las que una entidad provee capital regulatorio a otra entidad del conglomerado financiero.

La piramidación implica la sobreestimación del capital externo disponible (es decir, en manos de inversionistas que no pertenecen al grupo) que efectivamente soportará las pérdidas del conglomerado en escenarios de estrés; por consiguiente, la piramidación debe ser deducida del cálculo del capital del grupo financiero. Para efectuar dicha deducción, las emisiones y tenencias de elementos de capital regulatorio al interior del grupo no deberán ser considerados en la consolidación de la información del conglomerado financiero.

3. Al evaluar los riesgos a nivel del grupo financiero como un todo, se deben identificar los riesgos tomados por las entidades no reguladas que hacen parte del conglomerado financiero.

La evaluación de la situación del capital del conglomerado financiero debe considerar a todas las entidades que hacen parte de este, sean entidades reguladas o no. Dicha evaluación debe cuantificar los riesgos asumidos por las entidades no reguladas, lo que implica la definición de las metodologías para llevar a cabo dicha valoración. También resulta fundamental definir el manejo que se le dará a las participaciones de terceros y al interés minoritario sobre las entidades que componen el conglomerado.

³ EL Joint Forum es una entidad tripartita de carácter internacional creada en 1996 por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS), la Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO) y la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS)

4. Se deben identificar las situaciones que dan origen a apalancamiento excesivo; particularmente, se deberá hacer seguimiento de las operaciones en las que la entidad controlante emite deuda y la traslada a la entidad bajo su control en forma de capital regulatorio.

El supervisor deberá evaluar esta forma de apalancamiento y considerar su impacto en la situación financiera de las entidades involucradas, por lo que contar con la información financiera de la entidad controlante para determinar su capacidad para cumplir con todas sus obligaciones es fundamental. Aunque esta forma de capitalización no está prohibida, el uso excesivo puede generar riesgos que deben ser tenidos en cuenta en la evaluación del grupo.

5. En la evaluación del capital del conglomerado es necesario evaluar los potenciales impedimentos para el traslado de los excesos de capital al interior del grupo. Estas limitaciones en la transferibilidad del capital pueden representar un problema en situaciones en las que esta circunstancia sea requerida.

Debido a que las metodologías para el cálculo del capital no consideran las participaciones en instrumentos de capital regulatorio intra-grupo, que se deducen durante el proceso de consolidación, la evaluación del nivel de patrimonio técnico de cada uno de los sectores puede diferir de los resultados obtenidos a través de la supervisión a nivel individual de dichas entidades. Por ello, dentro del análisis del capital a nivel conglomerado, es importante poder verificar la capacidad legal y material necesaria para transferir los excesos de capital reconocidos en un sector o entidad hacia otro sector o entidad en donde se evidencien déficits de capital regulatorio.

3.1.1 Técnicas de medición de Capital – Conglomerados Financieros

El *Joint Forum* ha desarrollado tres metodologías para la medición del nivel adecuado de capital de un conglomerado, las cuales son consistentes entre sí, eliminando el arbitraje derivado de la selección de una determinada metodología.

Las tres metodologías se sustentan en varios supuestos y reglas. En primer lugar, los requerimientos de capital y las definiciones de los criterios de pertenencia al capital regulatorio para todos los sectores que componen el sistema financiero se toman como dados. En este sentido, la normativa de capital para un conglomerado financiero no debe alterar la normativa sectorial que aplique a las entidades financieras que lo componen.

En segundo lugar, la implementación de técnicas para la evaluación del nivel de capital a nivel de todo el grupo no precluye la aplicación de la consolidación contable o cualquier otro mecanismo prudencial implementado que permita la evaluación del nivel adecuado de capital.

Finalmente, para una efectiva aplicación de las metodologías que se presentan a continuación se requiere un determinado nivel de discrecionalidad para que las autoridades puedan desarrollar la supervisión con base en el resultado de sus evaluaciones. Dicha discrecionalidad incluye la capacidad para definir prácticas contables, técnicas de valoración y reglas de consolidación que se ajusten al contexto de cada país y permitan efectuar una evaluación robusta de la situación financiera de cada conglomerado.

Las metodologías de agregación son las siguientes:

Consolidación Por Bloques

Consiste en la comparación del capital consolidado del conglomerado financiero y la suma de los requerimientos de capital de cada sector que lo componen.

Para la aplicación de este método se emplea la información consolidada del conglomerado, que considera a todo el grupo como una única unidad económica; las operaciones y exposiciones intra-

grupo, dentro y fuera del balance, han sido eliminadas. El estado financiero consolidado será subdividido en sectores (bloques), de acuerdo con el régimen regulatorio que le aplica a cada uno de estos bloques (bancos, seguros, intermediarios del mercado de valores y entidades no reguladas).

Para cada sector se aplicarán los criterios de pertenencia al capital y las metodologías para la estimación de los riesgos contempladas en la regulación. Lo anterior permitirá estimar el capital y los requerimientos de capital en cada bloque. Si se presenta un déficit en algún sector se debe considerar la transferibilidad de los excedentes de capital en los otros sectores.

Finalmente, se agregan los patrimonios técnicos de cada sector y se comparan con la sumatoria de los requerimientos de capital sectoriales. El capital agregado debe ser superior a los requerimientos agregados.

Agregación Basada en Riesgos

Esta metodología es similar a la consolidación por bloques; la diferencia radica en el uso de información no consolidada de cada una de las entidades que componen el conglomerado. La agregación basada en riesgos implica la suma de los requerimientos de capital de cada entidad siguiendo la normativa que les aplica bajo la supervisión individual. Este nivel agregado de requerimientos de capital será comparado con el nivel agregado de capital para determinar si se cumple la condición definida.

A la hora de calcular el nivel agregado de capital de un conglomerado financiero es fundamental realizar los ajustes que permitan eliminar el múltiple conteo de un mismo recurso de capital. Para ello, se debe deducir de la suma de capitales de las entidades el valor del capital emitido por una entidad del grupo en poder de otra entidad que pertenece al conglomerado.

Deducción Basada en Riesgos

Es similar al método de agregación basada en riesgos, pero cambia el foco hacia los excedentes o déficits de capital regulatorio de las entidades controladas del conglomerado. Al igual que el método anterior, en este caso también se emplean los estados financieros sin consolidar.

Bajo este método, en el estado financiero de la controlante se reemplaza el valor de la participación en la entidad controlada por su respectivo superávit / déficit de patrimonio técnico. Esta variación permitirá determinar si en la controlante existe suficiente capital para cubrir sus riesgos. El mismo tratamiento aplica a cualquier participación de la controlada en cualquier otra entidad del conglomerado. (Sin embargo, para los intereses recíprocos -directos o indirectos- entre la controladora y controlante se asume el valor cero y son eliminados entonces del cálculo).

Como este método se basa en la transferibilidad de los excedentes / déficits de las entidades controladas a la entidad controladora para poder cubrir los riesgos originados en cualquier parte del conglomerado, se debe emplear la consolidación pro-rata, empleando el porcentaje de participación sobre las entidades controladas.

3.2 Experiencia Internacional

A continuación se presentan algunos países en los que, al igual que en Colombia, se han implementado marcos regulatorios para desarrollar una supervisión consolidada y comprensiva de conglomerados, en los cuales se han definido facultades e instrumentos de intervención que le permiten a las autoridades evaluar la suficiencia de capital y la gestión de los riesgos a nivel de todo el conglomerado financiero.

3.2.1 Unión Europea

A través de la Directiva 2002/87/CE aprobada por el parlamento europeo se establecen los estándares, principios y reglas relativas a la supervisión adicional de las entidades que conforman un conglomerado

financiero. Respecto a la normativa que establece el nivel adecuado de capital para el conglomerado financiero se define lo siguiente:

- El responsable de la presentación de los resultados y del cálculo del nivel de capital y los datos pertinentes para el mismo será la entidad que encabece el conglomerado, sea esta una entidad regulada o no.
- Nivel adecuado de capital: el capital agregado del conglomerado (denominado fondos disponibles propios a nivel conglomerado) debe ser al menos igual a los requisitos de adecuación de capital agregados.
- Principios técnicos: independiente del método de agregación de capital, se debe garantizar la aplicación de los siguientes principios:
 - Deberá eliminarse el cómputo múltiple de elementos admisibles para calcular los fondos propios del conglomerado financiero.
 - Los requisitos de solvencia de cada sector estarán cubiertos por elementos de los fondos propios admisibles definidos en la normatividad sectorial.
 - Para las entidades no reguladas, al momento del cálculo agregado de fondos propios se aplicarán criterios de pertenencia y requisitos de solvencia teóricos, definidos en función de las actividades que esta entidad desarrolle.
 - Al calcular los fondos propios se tendrán en cuenta la transferibilidad y disponibilidad entre las diversas entidades que hacen parte del conglomerado.
- Metodologías para la medición de capital: además de las tres metodologías definidas por el *Joint Forum*, la directiva incluye una cuarta metodología, que plantea la combinación de los métodos 1, 2, y 3.

3.2.2 Reino Unido

En el Reino Unido, la entidad responsable de la regulación de las entidades que prestan servicios financieros es la FCA (*Financial Conduct Authority*), que publicó en su documento GENPRU (*General Prudential sourcebook*) la normativa que aplica a los conglomerados financieros. Las principales características de esta regulación son:

- La norma aplica a todas las entidades que hacen parte de un conglomerado financiero.
- Nivel adecuado de capital: las entidades que componen un conglomerado financiero deben mantener, en todo momento, capital suficiente para cubrir los requerimientos de capital agregados.
- Las definiciones del capital del conglomerado y de los requerimientos de capital del conglomerado son aquellas establecidas en la normativa sectorial.
- Para la agregación de los niveles de capital y de requerimientos de capital a nivel del conglomerado financiero se emplearán los métodos 1 (Consolidación contable) y 2 (Agregación basada en riesgos).
- Independiente del método de agregación de capital empleado, se debe garantizar la aplicación de los siguientes principios:
 - No serán considerados dentro del capital del conglomerado aquellos instrumentos que no sean efectivamente transferibles y disponibles entre las diferentes entidades del conglomerado financiero.
 - No se permite el doble conteo de un mismo recurso de capital, o si es resultado de una inadecuada generación de capital al interior del mismo grupo.
 - Los requerimientos de capital de cada sector deben ser cubiertos con elementos admisibles según las normas aplicables en cada uno de los sectores. Cuando se presente un déficit de capital en un determinado sector, únicamente elementos que cumple los criterios de admisibilidad para todos los sectores podrán ser empleados para el cumplimiento del nivel adecuado de capital del conglomerado.

3.2.3 Perú

La superintendencia de banca, seguros y AFP emitió el reglamento para la consolidación de los conglomerados financieros y mixtos, en la cual se define el nivel adecuado de capital para los

conglomerados financieros. Los elementos de la regulación respecto al nivel adecuado de capital son los siguientes:

- Dentro del conglomerado financiero se definen dos tipos de grupos consolidables, compuestos por:
 - Grupo consolidable del Sistema Financiero: compuesto por bancos, empresas financieras, cajas de ahorro y crédito, empresas de desarrollo de las pymes, cooperativas de ahorro, administradoras de fondos de pensiones, fondos mutuos de inversión, servicios complementarios y conexos a la actividad crediticia, sociedades titularizadoras.
 - Grupo consolidable del sistema de seguros: empresas de seguros, empresas de reaseguros, y entidades promotoras de salud.
- Nivel adecuado de capital: El patrimonio financiero del grupo financiero no será inferior a la suma de los requerimientos patrimoniales de cada grupo consolidable.
- Para cada grupo consolidable se definen los criterios de pertenencia y criterios de admisibilidad de los instrumentos que componen el capital.
- Se elimina la piramidación, ya sea a través del proceso de consolidación o a través de la deducción de la inversión en instrumentos de capital entre entidades que pertenecen a grupos consolidables diferentes.
- Para las empresas que pertenecen al conglomerado financiero y no son supervisadas, se crean criterios y reglas ad hoc para la cuantificación del nivel de capital y los requerimientos de capital.

4 Propuesta – Nivel adecuado de capital para los conglomerados financieros

Teniendo en cuenta que la Ley 1870 de 2017 le asigna la responsabilidad al Gobierno Nacional reglamentar lo correspondiente al nivel adecuado de capital que debe mantener un conglomerado financiero, en función de los riesgos asumidos por las entidades que lo componen, la presente propuesta define dicho nivel adecuado junto con los principios técnicos a considerar para su cálculo. Esta reglamentación está en línea con las recomendaciones del *Joint Forum* y con las mejores prácticas regulatorias observadas en jurisdicciones analizadas, en las cuales existe regulación para los conglomerados financieros.

En primer lugar, la propuesta establece que el *holding* financiero será el responsable del cumplimiento de la norma. La Superintendencia Financiera impartirá las instrucciones necesarias para la verificación trimestral del cumplimiento. Al respecto, el artículo 2.39.2.1.2 establece que, en caso de presentarse un defecto en el cumplimiento del nivel adecuado de capital, la elaboración de la estrategia para subsanar dicho déficit considerará la estructura del conglomerado, en particular las situaciones en las que una entidad que pertenece al conglomerado financiero por existir una situación de influencia significativa, pues bajo esta circunstancia podría no existir la capacidad para ejercer el control o influir en la toma de decisiones, y, por ende, esta condición podría requerir un procedimiento de ajuste específico.

La definición del nivel adecuado de capital, contenida en el artículo 2.39.2.1.1, establece que el patrimonio técnico del conglomerado sea, en todo momento, superior al patrimonio adecuado del conglomerado. Esta definición se encuentra ajustada a lo expuesto en la Ley 1870 de 2017, que en el literal t) del artículo 5 establece lo siguiente: “(...) *En todo caso, la sumatoria de los patrimonios técnicos de las entidades financieras que lo conforman, incluido el interés minoritario, deberá ser suficiente para soportar el nivel agregado de riesgo asumido por estas. El capital se depurará para evitar que se utilicen los mismos recursos para respaldar de forma simultánea múltiples riesgos*”.

El patrimonio técnico del conglomerado financiero (Artículo 2.39.2.1.4) representa el capital que efectivamente se encuentra disponible a nivel del grupo para cubrir los riesgos a los que este se

encuentra expuesto. En líneas generales, el patrimonio técnico del conglomerado representa la agregación de los patrimonios técnicos de las entidades que lo componen, siguiendo lo estipulado en la normatividad del Decreto 2555 de 2010 que les aplica a dichas entidades.

No harán parte de esta agregación las inversiones en instrumentos representativos de capital en poder y emitidos por entidades del conglomerado financiero, ya que, de no existir esta depuración, un mismo recurso estaría respaldando de forma simultánea múltiples riesgos, contrario a lo estipulado en la Ley 1870 de 2017 en su artículo 5. Cabe aclarar que la depuración por este concepto debe ser consistente con las conciliaciones propias de los procesos de consolidación, de forma tal que solo se requiere la deducción de estas inversiones cuando coincidan con instrumentos de capital que en efecto cumplen los criterios de pertenencia al patrimonio técnico.

Igualmente, serán deducidas las inversiones en instrumentos participativos de entidades que no pertenezcan al conglomerado financiero, cuando estas confieran control sobre ellas al holding financiero o a una entidad perteneciente al conglomerado financiero que no sea vigilada por la Superintendencia Financiera, incluyendo las subordinadas del exterior. Estas deducciones atienden a lo dispuesto expresamente por el artículo 4 de la Ley 1870 de 2017, en el cual se acota el ámbito de aplicación de las disposiciones e instrumentos contenidos en la Ley únicamente al holding financiero y a las entidades financieras; de esta manera, el valor de las participaciones de capital que confieren control en entidades que no pertenecen al conglomerado no serán considerados como recursos disponibles para cubrir los riesgos propios del conglomerado financiero. Finalmente, las operaciones con instrumentos financieros aceptadas por una cámara de riesgo central de contraparte ponderarán por cero para el cálculo del patrimonio adecuado de las entidades que conforman el conglomerado financiero, en línea con la normativa vigente que aplica a nivel individual.

Por otra parte, el artículo 2.39.2.1.5 define el patrimonio adecuado del conglomerado; este último representa la agregación de los niveles mínimos (una medida expresada en pesos) de patrimonio técnico con los cuales las entidades que pertenecen al conglomerado financiero cumplen con los requisitos establecidos en la ley y en el Decreto Único del sector financiero, asegurador y del mercado de valores (Decreto 2555 de 2010). Atendiendo al mismo principio de consolidación aplicado en el cálculo del patrimonio técnico del conglomerado financiero, las exposiciones entre entidades pertenecientes al conglomerado financiero computarán por cero en el cálculo del patrimonio adecuado del conglomerado (Parágrafo 2 Artículo 2.39.2.1.5). Igualmente, todas las operaciones realizadas por las entidades que conforman el conglomerado financiero y que sean aceptadas por una cámara de riesgo central de contraparte computarán por cero para el cálculo del patrimonio adecuado de conglomerado financiero, con lo cual se equipara el tratamiento de este tipo de operaciones de conformidad con lo establecido en el Decreto 2219 de 2017.

Dado que la Ley 1870 de 2017 establece que los *holdings* financieros, las personas jurídicas o vehículos de inversión a través de los cuales se ejerce el control y las subordinadas en el exterior hacen parte del conglomerado financiero, se hace necesario contemplar las situaciones en las que estas entidades no cuenten con definiciones en la normativa que permitan establecer cuáles son los elementos que hacen parte del patrimonio técnico (Artículo 2.39.2.1.4) y el patrimonio adecuado (Artículo 2.39.2.1.5). Para la cuantificación del patrimonio técnico y del patrimonio adecuado de aquellas entidades que pertenecen a los conglomerados financieros y que no cuentan con un régimen prudencial definido, el Proyecto de Decreto establece que corresponde al *holding* financiero presentar a la Superintendencia Financiera de Colombia, para su aprobación, el listado de estas entidades y el régimen de patrimonio técnico y patrimonio adecuado que les será aplicado; la selección de estas definiciones de patrimonio técnico y adecuado se realizará en función de los siguientes criterios:

- A la entidad le aplicarán las definiciones de una entidad que desarrolle actividades semejantes a las de una entidad vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia
- A la entidad le aplicarán las definiciones del tipo de entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia que mejor reflejen su realidad económica y Financiera.

En cuanto a los métodos de agregación, el proyecto de Decreto define tres bases de determinación: la Base 1, denominada Base de información consolidada⁴, que emplea la información financiera consolidada de las entidades que componen el conglomerado financiero. La propuesta también contempla la Base 2 (Base de información separada), basada en el uso de la información no consolidada de cada una de las entidades del conglomerado financiero. Existe una tercera base que contempla el uso simultáneo de información consolidada junto con información de las cuentas individuales (no consolidados) de otras entidades del grupo. El uso de las bases 2 y 3 está condicionado a la existencia de una justificación técnica, que será presentada y sustentada por el holding financiero ante la Superintendencia Financiera de Colombia, en donde se ponga en evidencia la razón por la cual no resulta factible para el conglomerado la presentación de la base de información consolidada (Base 1).

El procedimiento para la determinación del cumplimiento del nivel adecuado de capital, independiente de la base que sea seleccionada, esta descrito en el numeral 3.1.1 del presente documento, y en términos generales consiste en la subdivisión de la información financiera tomando como referencia los regímenes de patrimonio técnico y patrimonio adecuado del Decreto 2555 de 2010 que se han empleado. Lo anterior permitirá realizar una evaluación sobre los elementos de patrimonio técnico y los riesgos para cada uno de los sectores que componen el sistema financiero que cuentan con un régimen de patrimonio técnico y adecuado en el Decreto 2555 de 2010.

4.1 Aplicación hipotética de las bases 1 y 2.

A través del siguiente ejemplo se ilustra la diferencia entre el uso de la Base 1 y la Base 2 y presenta conceptualmente como las diferentes metodologías conllevan a un mismo resultado. La situación hipotética muestra un conglomerado con un *holding*, para el cual no existe régimen sectorial en la normativa, un banco, una aseguradora y una compañía de financiamiento. Para las últimas tres entidades, aparece el valor del capital y los requerimientos, según el régimen sectorial aplicable para cada una de ellas.

Por simplicidad se supone que las únicas operaciones entre entidades del conglomerado son:

- Las registradas como inversiones en instrumentos de capital realizadas por el holding en las demás entidades del grupo.
- Un crédito otorgado por el banco a la aseguradora del grupo por valor de \$100⁵.

La información agregada de las entidades es la siguiente:

| HOLDING | | | | BANCO | | | |
|---------------------------------|--------------|------------------------|-------|----------------------------|-------|----------------------|-------|
| Otras Inversiones | 1,500 | Pasivos | | Cartera | | Otros Pasivos | 500 |
| Valor en Libros Participaciones | | Largo Plazo | 2,000 | Cartera | 800 | Patrimonio Técnico | |
| Banco 1 (100%) | 800 | Patrimonio Técnico* | | Crédito a Aseguradora** | 100 | Capital | 800 |
| Seguros 2 (100%) | 200 | Capital* | 600 | Otros Activos | 400 | Total | 1,300 |
| Compañía Leasing 3 (100%) | 100 | Total | 2,600 | Total | 1,300 | Requisito de Capital | 109 |
| Total | 2,600 | Requisito de Capital * | 100 | | | | |
| SEGUROS | | | | COMPAÑÍA DE FINANCIAMIENTO | | | |
| Inversiones | 7,000 | Provisión Técnica | 6,600 | Leasing | 2,000 | Otros Pasivos | 1,900 |
| | | Crédito con Banco** | 100 | | | Patrimonio Técnico | |
| | | Patrimonio Técnico | | | | Capital | 100 |
| | | Reserva Legal | 100 | Total | 2,000 | Total | 2,000 |
| Total | 7,000 | Capital | 200 | | | Requisito de Capital | 100 |
| | | Total | 7,000 | | | | |
| | | Requisito de Capital | 300 | | | | |

* Es el valor que se obtendría si se aplica la normativa del régimen sectorial que mejor represente la realidad económica y financiera del Holding

** Representa operaciones de financiamiento entre entidades del mismo grupo financiero

⁴ Corresponde al método de Consolidación por bloques del *Joint Forum*.

⁵ Según la normativa sectorial, el requisito de capital asociado a esta operación es de 9% del valor del crédito.

En primer lugar, para la estimación del patrimonio técnico del conglomerado financiero resulta importante definir la metodología que permita cuantificar el patrimonio técnico y el requerimiento mínimo de patrimonio para el *holding* financiero, pues esta entidad no cuenta con un régimen prudencial definido en el Decreto 2555 de 2010. Para definir el régimen prudencial que será empleado para la cuantificación del capital y los requisitos de capital del *holding* financiero del ejemplo, se debe establecer cuál de los sectores que componen el sistema financiero, y que cuentan con regímenes de patrimonio técnico y patrimonio adecuado definidos en el Decreto 2555 de 2010, realiza actividades semejantes a las del holding, o reflejan de mejor manera la realidad económica y financiera del holding. Para este ejemplo particular, al *holding* le aplicarían los criterios de pertenencia y requisitos mínimos de patrimonio técnico definidos para los bancos⁶. De manera teórica, se fija el valor del patrimonio técnico en \$600 y el requerimiento mínimo de patrimonio técnico en \$100.

Una vez definidos los niveles de patrimonio y los niveles de patrimonio técnico mínimo para todas las entidades, incluidas aquellas que no cuentan con definiciones en la normativa, se aplicarán métodos de agregación para la evaluación del nivel adecuado de capital para este conglomerado hipotético. Las metodologías empleadas serán las siguientes:

Base 1 - Base de Información Consolidada .

Se requiere la información de las cuentas consolidadas, que eliminen las operaciones realizadas entre entidades que pertenecen al conglomerado y que permitan identificar a que sector pertenece a la información registrada. Al presentar la Base de Información Consolidada para el conglomerado financiero obtendríamos la siguiente información:

Información de la Base de Información Consolidada Subdividida (por colores) según la normativa del Decreto 2555 aplicada

| GRUPO - CONSOLIDADO | | | | Requisito de Capital | | |
|---------------------|---------------|-------------------|---------------|---|----------------------------|------|
| Otras Inversiones | 1500 | Provisión Técnica | 6,600 |  | Holding | 100 |
| Cartera | 800 | | |  | Banco | 100* |
| Activos - banco | 400 | Otros Pasivos | |  | Seguros | 300 |
| Inversiones | 7,000 | Largo Plazo | 2,000 |  | Compañía Financiamiento | 100 |
| Leasing | 2,000 | Otros Pasivos | 500 | | | |
| Total | 11,700 | Otros Pasivos | 1,900 |  | Capital - Sin Doble conteo | |
| | | Reserva Legal | 100 | | | |
| | | Capital* | 600 | | | |
| | | Total | 11,700 | | | |

* Del requisito de Capital de \$109 calculado sobre las cuentas del Banco, se deducen \$9, correspondientes al 9% de la operación de crédito con la aseguradora del conglomerado, según lo definido en el Decreto 2555 de 2010 para los establecimientos de crédito

Como se puede observar, las inversiones en instrumentos de capital del holding en las otras entidades del conglomerado han sido eliminadas, junto con el respectivo monto en el capital de las entidades emisoras de dichos instrumentos. También se eliminó la operación de crédito entre el banco y la aseguradora por valor de \$100.

El cálculo del patrimonio técnico del conglomerado financiero, obtenido a partir de la información de la Base 1, corresponde a la suma de la reserva legal de la aseguradora del grupo (\$100) y el capital del holding (\$600). Los otros montos han sido depurados en el proceso de consolidación de la información, por lo que no se requiere efectuar alguna deducción adicional. A partir de la Base 1, el patrimonio

⁶ En el caso de los bancos, el patrimonio técnico estará compuesto por los instrumentos que cumplan los criterios de pertenencia definidos en el Libro 1 de la parte 2 del Decreto 2555; los requerimientos mínimos de patrimonio técnico, en este caso, representan el 9% de los activos ponderados por nivel de riesgo, tal como estos se encuentran definidos en el mismo libro del Decreto en mención.

técnico del conglomerado financiero corresponde a **\$700**. Este procedimiento se ajusta con lo definido en el artículo 2.39.2.1.4 del Proyecto de Decreto.

El cálculo del Patrimonio adecuado del conglomerado financiero, tal como se encuentra definido en el Artículo 2.39.2.1.5 del Proyecto de Decreto, se efectúa a partir de la suma de los requisitos mínimos de patrimonio técnico. Esta agregación se obtiene al sumar los requisitos de las entidades, así: **\$100** (El requisito teórico del holding) + **\$100** (requisito del Banco, al que se le descontaron 9\$⁷) + **\$300** (Requisito de la Aseguradora) + **\$100** (requisito de la Compañía de Financiamiento). De esta manera se obtiene un patrimonio adecuado para el conglomerado financiero de **\$600**.

La evaluación del nivel adecuado de capital para el conglomerado muestra que el patrimonio técnico del conglomerado financiero (\$700) es superior al Patrimonio adecuado del conglomerado financiero (\$600), por lo que se concluye que este conglomerado hipotético cumple con lo establecido en el Proyecto de decreto, con un superávit de capital de \$100 a nivel de todo el grupo.

Base 2 – Base de información separada.

Para este ejercicio se emplea la información individual de las entidades, por lo que se tomarán en cuenta las cifras presentadas al inicio del ejemplo.

Para el cálculo del Patrimonio técnico del conglomerado financiero se aplicará lo definido en el artículo 2.39.2.1.4, que establece para su cálculo lo siguiente:

1. Se sumarán los patrimonios técnicos de las entidades: **\$800** (*patrimonio técnico del Banco*) + **\$300** (*patrimonio técnico de la aseguradora, \$200 de capital y \$100 de la reserva legal*) + **\$100** (*patrimonio técnico de la compañía de financiamiento*) + **\$600** (*patrimonio técnico teórico del holding*). El resultado de esta agregación es **\$1.800**.
2. De la anterior suma se deducirán las siguientes participaciones: **\$800** (participación del holding en el capital del Banco) + **\$200** (participación del holding en el capital de la aseguradora) + **\$100** (participación del holding en la compañía de financiamiento). El resultado agregado de las deducciones es **\$1.100**.

De la aplicación de este procedimiento se obtiene un patrimonio técnico del conglomerado financiero de **\$700** (igual al obtenido con la aplicación de la base 1).

Para la determinación del patrimonio adecuado del conglomerado financiero se emplea lo definido en el artículo .39.2.1.5, que equivale a la siguiente agregación: **\$100** (El requisito teórico del holding) + **\$100** (requisito del Banco⁸) + **\$300** (Requisito de la Aseguradora) + **\$100** (requisito de la Compañía de Financiamiento). De esta manera se obtiene un patrimonio adecuado para el conglomerado financiero de **\$600**.

La evaluación del cumplimiento del nivel adecuado de capital genera los mismos resultados obtenidos de la utilización de la Base 1: cumplimiento de la normatividad por parte del conglomerado financiero con un superávit de \$100.

5 Impacto

La implementación de la regulación del nivel adecuado de capital contemplada en la Ley 1870 de 2017 permitirá fortalecer la supervisión sobre los conglomerados financieros y sus operaciones. Lo anterior

⁷ Corresponsiente al 9% de la operación de crédito con la aseguradora del grupo, pues esta no hace parte de la base 1.

⁸ Al igual que en el caso del patrimonio técnico del conglomerado financiero, las operaciones intragrupo son eliminadas para el cálculo de los niveles mínimos de patrimonio técnico con los cuales las entidades financieras que hacen parte del conglomerado financiero cumplen con los requisitos exigidos en la Ley.

propenderá por un sistema financiero más robusto y estable, que cuente con la solidez necesaria para hacer frente a los riesgos y a situaciones de estrés en la economía.

La Superintendencia Financiera de Colombia realizará una evaluación del capital y de los riesgos considerando al conglomerado financiero como una unidad económica, lo que le permitirá identificar la distribución del patrimonio técnico a lo largo del conglomerado y realizar una evaluación comprensiva de los riesgos a los que se encuentra expuesto el conglomerado como un todo. A la vez, la Superintendencia Financiera de Colombia contará con la información de las entidades que hacen parte del conglomerado y que actualmente no cuentan con regulación en la normativa, lo que ampliará su análisis y mejorará la evaluación comprensiva y consolidada de los conglomerados financieros.

Así mismo, la introducción de esta regulación le asigna al *holding* financiero la responsabilidad en el cumplimiento del nivel adecuado de capital definido en el proyecto de Decreto. El cumplimiento de este nivel adecuado implica una participación más activa del *holding* en la evaluación del capital dentro del conglomerado, lo que le permitirá realizar una mejor gestión de los riesgos y una identificación de la manera en la que el capital se encuentra distribuido al interior del grupo.

Finalmente, el proyecto de Decreto cuenta con diferentes metodologías o bases de agregación de la información, lo que genera la flexibilidad necesaria para que los diferentes conglomerados financieros puedan presentar la información con la calidad y detalle que la Superintendencia Financiera de Colombia requiere para efectuar un adecuado ejercicio de supervisión.

6 Análisis de los comentarios recibidos.

En cumplimiento de los procesos de transparencia y divulgación de información de la URF, el Proyecto de Decreto y el Documento Técnico que contienen la descripción de la reglamentación del nivel adecuado de capital para los conglomerados financieros fueron publicados en la página web de la Unidad para recibir comentarios entre el 27 de diciembre de 2017 y el 26 de enero de 2018.

En virtud de lo anterior, la Unidad de Regulación Financiera recibió directamente comentarios de las siguientes entidades: Asobancaria, Asofondos, Grupo Empresarial Cooperativo Coomeva, Credicorp Capital, Grupo Bolívar, Grupo Sura, Banco de la República y la Superintendencia Financiera de Colombia. Para facilitar el análisis, los comentarios fueron clasificados en los siguientes temas:

Precisiones sobre el alcance del decreto en relación con el segundo inciso del literal t) del artículo 48 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

El tercer inciso del literal t) del artículo 48 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero establece que *“En todo caso, la sumatoria de los patrimonios técnicos de las entidades que los conforman (al conglomerado financiero), incluido el interés minoritario, deberá ser suficiente para soportar el nivel agregado de riesgo asumido por estas. El capital se depurará para evitar que se utilicen los mismos recursos para respaldar de forma simultánea múltiples riesgos.”*

El proyecto de Decreto, siguiendo estrictamente lo definido por la Ley, contempla lo siguiente:

- El Patrimonio Técnico del conglomerado (que corresponde a la sumatoria de los patrimonios técnicos de las entidades del conglomerado –Artículo 2.39.2.1.4) debe ser mayor que el patrimonio adecuado del conglomerado, entendido este último como la agregación de los riesgos de las entidades que componen al conglomerado (Artículo 2.39.2.1.5).
- Se establecen las deducciones (Numeral 2 del Artículo 2.39.2.1.4) que garantizan que un mismo recurso de capital no respalda simultáneamente múltiples riesgos.
- El cumplimiento del nivel adecuado de capital es de carácter permanente.

- El proyecto toma como dados las definiciones de patrimonio técnico y patrimonio adecuado que actualmente existen en el Decreto Único 2555 de 2010 para los diferentes tipos de entidades y actividades financieras.

Precisiones sobre el plan de ajuste y el periodo de transición para el cumplimiento del nivel adecuado de capital para el conglomerado financiero.

Se tuvieron en cuenta los comentarios recibidos al respecto. Sobre el particular, el Proyecto de Decreto se modificó, aclarando en su artículo 2 (Régimen de Transición y Plan de acción) que los conglomerados financieros contarán, por una sola vez y en razón a la entrada en vigencia de la normativa, con un periodo un dieciocho (18) meses, contado a partir de la entrada en vigencia del Decreto, para dar cumplimiento con el nivel adecuado de capital allí definido.

La aplicación de sanciones derivadas del incumplimiento de los niveles adecuados de capital procederá una vez concluido este plazo.

Precisiones sobre las bases para determinación del patrimonio técnico y el patrimonio adecuado del conglomerado financiero.

En primer lugar, se realizaron ajustes para clarificar que el holding deberá emplear una Base con la información financiera consolidada de las entidades que componen el conglomerado financiero para la evaluación del nivel adecuado de capital. El holding podrá emplear otra base diferente (Base 2 – Base de información separada - o Base 3 – Combinación de reporte de información consolidada y cuentas individuales) cuando exista una justificación técnica debidamente soportada y justificada ante la Superintendencia Financiera de Colombia.

También se aclara que, con independencia de la base empleada para determinar el cumplimiento del nivel adecuado de capital para el conglomerado financiero, la información debe ser subdividida según normatividad sobre patrimonio técnico o adecuado prevista en el Decreto 2555 de 2010.

En segundo lugar, la expresión “régimen sectorial”, que hace referencia a los regímenes de patrimonio técnico y patrimonio adecuado definidos en el Decreto 2555 de 2010 para los sectores que componen el sistema financiero, fue sustituida por la expresión “normatividad sobre patrimonio técnico o adecuado prevista en el presente decreto para las entidades que conforman el conglomerado financiero”.

Precisiones sobre el Patrimonio Técnico y el Patrimonio adecuado del Conglomerado financiero

Como se mencionó anteriormente, el nivel adecuado de capital contemplado la Ley 1870 de 2017 implica la agregación de patrimonios técnicos de las entidades del conglomerado y, por otra parte, las deducciones necesarias para evitar un múltiple conteo de un mismo recurso de capital.

La eliminación de las operaciones entre entidades que conforman un mismo conglomerado financiero para la evaluación del nivel adecuado de capital del conglomerado financiero, incluidas las inversiones en instrumentos representativos de capital, hace parte natural del proceso de consolidación de información financiera, y se encuentra en línea con las mejores prácticas internacionales y en la experiencia internacional. Adicionalmente, se hace explícito en el numeral 2 del artículo 2.39.2.1.4 que estas deducciones no deben aplicarse dos veces, por lo que las operaciones previamente deducidas durante el proceso de consolidación de la información financiera no deben ser deducidas nuevamente durante la agregación.

Por otra parte, respecto de la metodología para la cuantificación del patrimonio técnico y el patrimonio adecuado de aquellas entidades que, aun perteneciendo al conglomerado financiero, no cuenten con

definiciones el respecto en el Decreto Único 2555 de 2010, se atendieron varios de los comentarios recibidos, por lo que el Proyecto de decreto contiene un ajuste en la propuesta. Así, al momento de llevar a cabo esta cuantificación el holding deberá definir, para cada una de las entidades que no cuenten con definiciones de patrimonio técnico y de patrimonio adecuado, cuál de los regímenes de patrimonio técnico y adecuado del decreto 2555 de 2010 será empleado, en correspondencia con las actividades desarrolladas por cada una de estas entidades, tal como se precisa en el capítulo 4 de este documento. La Superintendencia Financiera de Colombia aprobará el listado de entidades que no cuenten con normativa en el Decreto 2555 de 2010 y el régimen de patrimonio técnico aplicado a cada una de ellas.

En este punto resulta importante resaltar que al momento de aplicar definiciones de patrimonio técnico y patrimonio adecuado a estas entidades que no cuentan con ellas dentro del Decreto 2555 de 2010, el Proyecto de Decreto considera que el valor de las participaciones, siempre que estas confieran control, en empresas que no hacen parte del conglomerado financiero serán deducidas del patrimonio técnico de estas entidades sin definiciones, pues el ámbito de aplicación de la Ley restringe el análisis comprensivo y consolidado de los riesgos únicamente a las entidades que hacen parte del conglomerado financiero.

Precisiones sobre los Niveles Adicionales de Patrimonio adecuado del Conglomerado financiero

A raíz de los comentarios recibidos, la Unidad realizó una revisión del tema y finalmente se concluyó que la Superintendencia Financiera de Colombia cuenta actualmente con las facultades necesarias para actuar en estos casos, por lo que no resulta necesaria la inclusión de esta facultad en el articulado del Proyecto de decreto.

7 Bibliografía

- APRA Australian Prudential Regulation Authority. (s.f.). prudential Standard 3PS 110 Capital Adequacy. *Supervision of conglomerate groups*.
- APRA Australian Prudential Regulation Authority. (s.f.). Prudential Standard 3PS 111 Capital Adequacy: Measurement of capital. *Supervision of conglomerate groups*.
- Decreto 663 de 1993 - Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. (1993). Colombia.
- Decreto Único 255 de 2010. (2010). Colombia.
- FCA - Financial Conduct Authority. (s.f.). FCA - Handbook of rules and guidance.
- Financial Conduct Authority - United Kingdom. (s.f.). GENPRU. *General Prudential Sourcebook*.
- Garcia, J. G. (December de 2009). Consolidated Group-Wide Supervision. The World bank.
- Joint Forum . (September de 2012). Principles for the supervision of financial conglomerates.
- Joint Forum. (1999). Capital Adequacy Principle paper.
- Joint Forum. (February de 1999). Supervision of financial conglomerates.
- Ministerio de Economía y Hacienda de España. (Noviembre de 2005). Real Decreto 1332/2005. *por el que desarrolla la ley 5/2005 de la supervisión de los conglomerados financieros*.
- Parlamento Europeo; Consejo de la Unión Europea. (Diciembre de 2002). Directiva 2002/87CE . *relativa a la supervisión adicional de las entidades de un conglomerado financiero*.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Comisión Nacional Bancaria y de Valores. (s.f.). Disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones de Crédito. Mexico.
- Superintendencia de banca, seguros y AFP. (2010). Resolución S.B.S 11823-2010.