

DOCUMENTO TÉCNICO

Límite a las grandes exposiciones de los establecimientos de crédito y cupos individuales de crédito de las demás entidades sometidas a control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Camilo Hernández^a, Liliana Walteros^b, Daniel Quintero^b y Camila Gamba-Tiusabá^b

a. Subdirector b. Asesores
Subdirección de Regulación Prudencial

Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF)
Bogotá D.C., Colombia. Febrero de 2022.

Resumen

Colombia implementó en 1993 un esquema que define cupos máximos para las operaciones activas de crédito – aplicables a las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera – y límites a la concentración de riesgos para los establecimientos de crédito.

Desde final de 2019, la URF inició un proceso de revisión profunda de este esquema, producto de la complejidad para su implementación y supervisión y el esfuerzo para cerrar las brechas respecto de los estándares de Basilea. Durante el año 2020 se publicó un estudio con el diagnóstico de la regulación actual, la presentación del estándar internacional y un análisis de regulación comparada. Dicho estudio incluyó una etapa de socialización con la industria. El año 2021 continuó el análisis con la solicitud de información sobre grandes exposiciones para los establecimientos de crédito y entidades aseguradoras, con el fin de complementar los diagnósticos con información cuantitativa.

Como resultado de lo anterior, la URF presenta la siguiente propuesta normativa, iniciando el proceso de discusión y retroalimentación hacia la construcción de una versión definitiva para la actualización del marco normativo relacionado con las grandes exposiciones.

Tabla de contenido

1.	INTRODUCCIÓN	3
2.	EXPERIENCIA INTERNACIONAL.....	5
2.1.	Comité de Supervisión Bancario de Basilea	5
2.2.	Análisis comparado	6
3.	JUSTIFICACIÓN	6
3.1.	Criterios aplicables al gestor	6
4.	ELEMENTOS DE LA PROPUESTA REGULATORIA.....	7
4.1.	Grandes exposiciones de los establecimientos de crédito.....	8
4.2.	Cupos individuales de crédito de las entidades sometidas a control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia.....	14
4.3.	Régimen de transición.....	16
5.	BIBLIOGRAFÍA	17

1. INTRODUCCIÓN

En 2019, la URF inició la revisión del marco regulatorio sobre las grandes exposiciones aplicable a los establecimientos de crédito y los cupos individuales de crédito de las demás entidades sometidas a control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), contemplando una serie de hitos y avances a lo largo de este periodo de tiempo.

El punto inicial de esta revisión se dio en 2012 a partir del Programa de Evaluación de los Sistemas Financieros (FSAP, *por su sigla en inglés*) realizado por el Banco Mundial junto al Fondo Monetario Internacional, en donde surgieron una serie de recomendaciones frente al principio de Grandes exposiciones de los Principios de Supervisión Bancaria de Basilea (BCP, *por su sigla en inglés*), concluyendo que existe un rezago materialmente importante frente a la implementación de los criterios esenciales de este principio. Este informe señaló que el régimen de límites es complejo y contiene demasiadas excepciones, no consolida las filiales locales para la aplicación de los límites, no garantiza que los grupos conectados tengan en cuenta relaciones directas e indirectas y excluye la acumulación con personas que declaran bajo juramento su independencia del grupo conectado. Estos diagnósticos fueron corroborados por la más reciente evaluación del programa FSAP en el año 2021.

En 2020, la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF) publicó el estudio sobre “*Límite a las grandes exposiciones de los establecimientos de crédito y a los cupos individuales de crédito de las demás entidades sometidas a control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia*” (Hernández, C., Quintero, D., Walteros, L., Gamba-Tiusabá, C., 2020). El estudio presentó un diagnóstico de la regulación actual y los elementos claves para una eventual propuesta de actualización del marco normativo local, tomando como referencia el estándar del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS, *por su sigla en inglés*), el contexto actual del sistema financiero colombiano y el diagnóstico de la normativa sobre grandes exposiciones de los establecimientos de crédito y cupos individuales de crédito de las demás entidades sometidas a control y vigilancia de la SFC.

A partir de las recomendaciones del FSAP y el marco conceptual presentado por la URF (Hernández, C., et. Al, 2020), se establecieron los siguientes frentes de análisis para la actualización de la regulación colombiana:

Tabla 1 Elementos de análisis y actualización

Cupos individuales de crédito y límites a la concentración de riesgos	Marco propuesto de grandes exposiciones
No existe una definición de gran exposición. En su lugar, el marco normativo define situaciones de concentración de riesgo cuando la exposición es superior al 10% del patrimonio técnico del establecimiento.	La definición de grandes exposiciones y los límites de exposición usan el capital Tier 1, (la suma del Patrimonio Básico Ordinario –PBO– y el Patrimonio Básico Adicional -PBA-).
Listado desactualizado de exclusiones a la utilización del cupo de crédito (ventas a plazo de bienes de propiedad de la institución acreedora, créditos de consumo que no superen los 10 millones, Los sobregiros sobre canje y operaciones de negociación de cheque sobre otras plazas, cuyo plazo no llegue a ser superior a cinco (5) días y no excedan del cinco por ciento (5%) del patrimonio técnico de la institución acreedora)	Exclusiones específicas que incluyen: deducciones del PBO, operaciones que se compensen y liquiden en la Cámara de Riesgo Central de Contraparte, Operaciones con el Banco de la República, la nación.

Se definen criterios para agregar exposiciones a un grupo de personas conectadas	Se definen criterios de control, interdependencia económica para la conformación de los grupos de contrapartes conectadas
Multiplicidad de límites que varían en función del tipo de establecimiento de crédito, la garantía, la contraparte y el vehículo objeto de financiación.	La exposición agregada a una contraparte o a un grupo de contrapartes conectadas tendrá un límite del 25 % de la suma del PBO y PBA
No se utiliza el mismo valor de exposición empleado en el cálculo de los requerimientos de capital (pues no se reconoce a las garantías como mitigantes del riesgo de crédito).	Se utiliza el cálculo del valor de exposición específico del enfoque integral del riesgo de crédito, en donde se tiene en cuenta los mitigantes de riesgo de crédito
Únicamente se reportan las situaciones de concentración de riesgos que superen el 10 % del patrimonio técnico	El esquema de reporte de información se fortalece, generando la obligación de revelación de las más grandes exposiciones, con independencia del uso mitigantes de Riesgo, del PBO y PBA y las exposiciones exceptuadas.

Una vez propuesto el marco conceptual, la URF, con la participación de los establecimientos de crédito y las entidades aseguradoras, realizó durante el año 2021 un análisis cuantitativo del impacto de la propuesta. Este ejercicio permitió: i) cuantificar el impacto de algunos elementos de las modificaciones; ii) evidenciar posibles desafíos al momento de implementar los cambios; iii) definir un régimen de transición adecuado; y iv) discutir con la industria los elementos del marco conceptual.

La propuesta regulatoria impacta a los establecimientos de crédito en diversos grados; la magnitud de estos dependerá, entre otros factores, del tamaño del patrimonio básico ordinario y básico adicional de cada uno, la naturaleza de las relaciones del establecimiento con contrapartes conectadas y las diferencias en la forma en que se define el valor de exposición actual de sus grandes exposiciones en comparación con la metodología propuesta.

Al respecto, el requerimiento de información de la Carta Circular 046 de 2021 pidió a los establecimientos de crédito la utilización de algunos de los criterios de conformación de grupos conectados de contrapartes por interdependencia económica, así como la agregación de exposiciones con estos grupos. Este ejercicio preliminar, dentro de las restricciones impuestas por la disponibilidad de información y el tiempo para su elaboración, permitió constatar que los establecimientos de crédito: cuentan con procesos de gestión de las concentraciones de riesgos al momento de la originación de crédito; que la mayoría de estos cuentan con amplio margen para continuar la originación de crédito; que se observa a algunos de estos establecimientos mantener participaciones en otras entidades vigiladas, siguiendo lo contemplado en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. De esta manera, el levantamiento de información ofreció la oportunidad de identificar las consideraciones propias de nuestro sistema financiero dentro de esta propuesta normativa.

Además, la entrada en vigencia de las disposiciones sobre los activos ponderados por nivel de riesgo de crédito, definidas en el Decreto 1477 de 2018, así como las validaciones por parte de la SFC para perfeccionar dicha regulación, permitió que la información recibida tuviera en cuenta los mitigantes de riesgo como una medida más adecuada de la exposición a un grupo de contrapartes.

Por su parte, el impacto en las otras entidades sometidas a control y vigilancia de la SFC dependerá del tamaño del patrimonio de cada una, la naturaleza de las relaciones de la

entidad con contrapartes conectadas y las diferencias en la forma en que las entidades miden la exposición de las operaciones computables.

Por medio de la Carta Circular 046 de 2021, también se solicitó información a las entidades aseguradoras y las sociedades de capitalizaciones. Si bien, para la mayoría de las entidades las operaciones computables, en particular, el otorgamiento de crédito, no hacen parte de su negocio principal, si es posible encontrar que realizan estas operaciones, pero, en la mayoría de los casos, no resultan en exposiciones significativas. Algunas otorgan crédito a sus empleados, o para la financiación de primas, otras otorgan crédito a entidades vigiladas. Un grupo muy pequeño de entidades disminuye su exposición por medio de garantías admisibles, pero estos valores son relativamente bajos con respecto a la disminución de la exposición en los establecimientos de crédito. Tampoco se encuentra que las entidades agrupen contrapartes por el criterio de interdependencia económica, en cambio, los criterios más utilizados son por control y pertenencia a un conglomerado financiero.

Por otro lado, las modificaciones a las disposiciones sobre margen de solvencia, a través del Decreto 1349 de 2019, permiten a las entidades aseguradoras utilizar las definiciones de patrimonio básico ordinario y patrimonio básico adicional como base para el cálculo del cupo. Finalmente, la información permitió evidenciar situaciones particulares que se tuvieron en cuenta en la formulación de la regulación.

El presente documento técnico está dividido en cuatro secciones. La segunda parte expone la experiencia internacional. La tercera parte presenta la justificación de la actualización. La cuarta y última parte expone los elementos del marco regulatorio propuesto.

2. EXPERIENCIA INTERNACIONAL

2.1. Comité de Supervisión Bancario de Basilea

En 2014, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea revisó y publicó la última versión del *Marco supervisor para calcular y controlar grandes exposiciones al riesgo*, en el cual establece un estándar para “limitar la pérdida máxima que un banco podría sufrir en caso de quebrar alguna de sus contrapartes a un nivel que no hiciera peligrar la solvencia del banco.” (BCBS, 2014), el cual entró a regir el 1 de enero de 2019. Un análisis detallado se encuentra en el estudio publicado por la URF en 2020 (Hernández, C., Quintero, D., Walteros, L., Gamba-Tiusabá, C., 2020).

En términos generales, este estándar de grandes exposiciones está compuesto por los siguientes elementos:

- Un límite del 25 % del capital de *Tier 1* para las grandes exposiciones de un banco frente a una contraparte o a un grupo de contrapartes conectadas, con la facultad discrecional nacional de imponer límites menores para determinados tipos de exposiciones.
- Criterios para identificar un grupo de contrapartes conectados.
- Medición clara y coherente de los valores de gran exposición, incluidos los valores específicos los tratamientos que deban aplicarse a la reducción del riesgo de crédito, las posiciones en la cartera de negociación, los bonos garantizados, los instrumentos estructurados, las contrapartes centrales no calificadas y las actividades de compensación.

- La medición señalada en el punto anterior debe estar alineada con las metodologías establecidas para la definición de los valores de exposición empleados en el marco de los requerimientos de capital.

2.2. Análisis comparado

El marco conceptual presentado por la URF (Hernández, C., et. al, 2020) incluye una revisión detallada de la regulación de tres jurisdicciones: México, Brasil y Argentina, las cuales hacen parte del BCBS y, por lo tanto, deben implementar el estándar en su totalidad siguiendo el principio de proporcionalidad. Si bien México hace parte del Comité, no ha actualizado completamente su normativa, por lo tanto, presenta algunos rezagos frente al estándar.

Este análisis de regulación comparada permitió identificar el rezago de la regulación en Colombia, con normas que aplican desde 1993 y que no se han actualizado al último estándar de 2014 (CSBB, 2014). Como consecuencia, a pesar de los sólidos avances que se han dado en la incorporación del estándar de Basilea en cuanto a los requerimientos de capital, en particular en el cálculo de los activos ponderados por nivel de riesgo, dicha actualización no es aplicable al cómputo de los límites a la concentración de riesgos; esto implica diferencias en las métricas y mediciones de las exposiciones, dado que la norma actual sobre cupos de crédito y concentración de riesgos dispone que se agregue el monto de las operaciones sin tener en cuenta a las garantías como mitigantes del riesgo de crédito.

Otra diferencia relevante es la multiplicidad de límites en el caso local, anotando que no responden a criterios sobre gestión del riesgo. En el caso de México y Argentina el criterio para aplicar un límite es objetivo: el primero depende de la solvencia del Banco, el segundo depende del tipo de entidad y su calificación. Brasil replica el estándar de Basilea y solo aplica un límite máximo a las grandes exposiciones y uno entre entidades reconocidas como de carácter sistémico a nivel mundial - G-SIB -.

Cuando se trata de criterios de identificación de grupos conectados de contrapartes, todas las jurisdicciones aplican criterios de control. Por otra parte, México no emplea criterios de interdependencia económica para conformar grupos conectados de contrapartes. Colombia aplica una noción de interdependencia económica a través de la definición del concepto de riesgo común, pero no establece criterios objetivos para su implementación. Finalmente, Argentina y Brasil llevan la delantera en la convergencia con el estándar de Basilea al implementar criterios objetivos de interdependencia económica.

En lo relacionado con los cupos individuales de crédito para entidades financieras, diferentes a establecimientos de crédito, países como Canadá tienen una norma sobre grandes exposiciones para aseguradores. De la revisión regional, México tiene disposiciones para el otorgamiento de crédito de las aseguradoras y la definición de límites prudenciales.

Corolario de lo anterior, el marco regulatorio de Colombia tiene muchos elementos susceptibles de mejora que se abordan en la propuesta regulatoria a la que acompaña este documento técnico.

3. JUSTIFICACIÓN

3.1. Criterios aplicables al gestor

La Ley 35 de 1993 incorporó al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF), por medio del artículo 49, la facultad para que el Gobierno Nacional promueva la

democratización del crédito a través de la fijación de límites máximos de crédito y de concentración de riesgos. Con esta facultad se expidió el Decreto 2360 de 1993 (incorporado posteriormente en el Decreto 2555 de 2010) que buscó proteger la democratización mediante el cumplimiento de normas establecidas en relación con el monto máximo de crédito, operaciones de leasing e inversiones que un establecimiento de crédito puede otorgarle a una persona natural o jurídica y evitar así una excesiva exposición en estas operaciones.

A partir de la expedición del Decreto 2360 de 1993, incorporado posteriormente al Decreto 2555 de 2010, Colombia cuenta con un marco normativo que permite vigilar y controlar los cupos individuales de crédito y la concentración de riesgos. Sin embargo, las evaluaciones del sistema financiero colombiano adelantada dentro del marco del Programa FSAP en los años 2013 y 2021 determinaron que varios elementos de dicha regulación resultan problemáticos, por las siguientes razones:

- Compleja estructura de fijación de límites.
- El reconocimiento de cartas de crédito y garantías de filiales se acepta como mitigantes de riesgo para aumentar los límites (30 %/25 %). Sin embargo, las cartas de crédito no protegen al banco de pérdidas si el prestatario deja de cumplir sus obligaciones y deben ser reguladas bajo las transacciones con partes relacionadas.
- Orientaciones actuales no abordan ni establecen normas para los riesgos de concentración generados por partes conectadas debido a la geografía, la industria y la cadena de suministro.

La actualización de las disposiciones mencionadas obedece a un objetivo de estabilidad financiera. Simplificar el esquema de límites y definir la base de patrimonio para su cálculo reduce el riesgo de concentración y limita la pérdida máxima de un establecimiento cuando sus contrapartes entran en *default*. Además, el uso de medidas más precisas de exposición refleja de forma adecuada el riesgo y brindan mejor información a las entidades y al supervisor, fortaleciendo el monitoreo y gestión de las grandes exposiciones.

Esta herramienta permite una gestión más rigurosa de la concentración del riesgo, por ejemplo, utilizando un nivel de capital adecuado, definiendo criterios objetivos para la conformación de grupos conectados de contrapartes, incorporando una medición específica de los grandes riesgos y fortaleciendo los mecanismos de revelación de información y los sistemas internos de gestión del riesgo de concentración.

4. ELEMENTOS DE LA PROPUESTA REGULATORIA

La propuesta se divide en dos partes, la primera parte actualiza y recoge lo correspondiente al Título 2 y 3 del Libro 1 de la Parte 2 del Decreto 2555 de 2010, que actualmente se denomina cupos individuales de crédito y límites de concentración de riesgos de los establecimientos de crédito. La segunda parte actualiza y reubica en el Título 8 del Libro 35 de la parte 2 del Decreto 2555 de 2010 las normas sobre cupos individuales de crédito para las demás entidades sometidas a control y vigilancia de la SFC.

Para el caso de los establecimientos de crédito, la distinción entre las normas definidas en ambos Títulos deja de ser válida cuando el objetivo del marco de grandes exposiciones es limitar las pérdidas del establecimiento cuando los grupos de contrapartes entran en *default*, por cuanto la exposición debería ser la suma de los valores de exposición individual, independientemente del tipo de operación. En este sentido, la propuesta unifica en un solo título las disposiciones del esquema de grandes exposiciones aplicables a este tipo de entidades.



Por su parte, el objetivo de las normas sobre cupos para las demás entidades sometidas a control y vigilancia de la SFC responden a un objetivo de democratización del crédito, por lo tanto, su aplicación se limita a operaciones de este tipo:

4.1. Grandes exposiciones de los establecimientos de crédito.

4.1.1. Base del patrimonio

Como se señaló previamente, el estándar internacional que ha sido implementado en los países de la región bajo análisis emplea el capital nivel 1 (*Tier 1*) como base para el cálculo del valor de exposición y la definición del límite máximo de grandes exposiciones con un grupo conectado de contrapartes. Entre otras razones, porque los criterios de pertenencia a este nivel reflejan la capacidad de estos instrumentos para la absorber pérdidas. En este punto, resulta importante señalar que por medio del decreto 1477 de 2018 se actualizaron y depuraron algunos elementos de este nivel de patrimonio, adoptando los más altos estándares en la materia.

4.1.2. Operaciones computables

En este punto, la propuesta busca eliminar las fricciones derivadas de la coexistencia de múltiples métricas de riesgo y de operaciones computables que surgen de la aplicación simultánea de las disposiciones relacionadas con el marco sobre requerimientos de capital, que incorporó las disposiciones de Basilea a través del Decreto 1477 de 2018, y el marco de cupos de crédito y límites de exposición, derivadas del Decreto 2360 de 1993. Para lograrlo, se plantea estandarizar ambas disposiciones en cuanto al alcance de las operaciones computables y los valores de exposición empleados, de tal manera que estos valores sean consistentes y reflejen de la mejor manera los valores de exposición de los establecimientos de crédito con grupos conectados de contrapartes.

Para lograr lo anterior, y siguiendo las recomendaciones del comité de Basilea al respecto, la propuesta incluye los siguientes elementos

1. Las operaciones computables, así como el cálculo del valor de exposición, que se deberán tener en cuenta para identificar las exposiciones frente a una contraparte o grupo conectado de contrapartes serán todas aquellas que se definen en el marco de requerimientos de capital para riesgo de crédito incorporadas al Decreto 2555 de 2010 a través del Decreto 1477 de 2018; estas disposiciones entraron en vigor el 1ro de enero de 2020.
2. Algunas operaciones están exceptuadas dentro del cómputo de las exposiciones con los grupos conectados de contrapartes, debido a la naturaleza de estas y las contrapartes con las que se contraen. Las operaciones exceptuadas son las siguientes:
 - a. Las operaciones realizadas con la Nación, el Banco de la República y los organismos multilaterales en los mismos términos del literal d) del numeral 1 del artículo 2.1.1.3.2 del presente decreto, cuando actúan como contrapartes o garantes.
 - b. Las operaciones realizadas con el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras- FOGAFIN o el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas- FOGACOO, cuando estos actúen como acreedores, garantes, o emisores de instrumentos financieros.

- c. Las operaciones que celebren las instituciones vigiladas en desarrollo de los programas de adecuación aprobados y supervisados por la Superintendencia Financiera de Colombia.
- d. Las exposiciones que se deducen del patrimonio básico ordinario a las que hace referencia el artículo 2.1.1.1.11 del presente decreto.
- e. Las exposiciones de Finagro, Findeter y Bancoldex con los establecimientos de crédito por concepto de operaciones de redescuento.
- f. Las exposiciones que sean aceptadas por una cámara de riesgo central de contraparte, cuando esta se interponerse como contraparte.
- g. Créditos interbancarios intradía.
- h. Las inversiones obligatorias o forzosas.
- i. El valor de las inversiones de capital, de las inversiones en bonos obligatoriamente convertibles en acciones, en bonos subordinados opcionalmente convertibles en acciones o, en general, en instrumentos de deuda subordinada, efectuadas en forma directa o indirecta en entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia o en entidades financieras del exterior, cuando se trate de entidades respecto a las cuales haya lugar a consolidación.
- j. Cuando se trate de las corporaciones financieras, el valor de las inversiones de capital, de las inversiones en bonos obligatoriamente convertibles en acciones, en bonos subordinados opcionalmente convertibles en acciones o, en general, en instrumentos de deuda subordinada, efectuadas en forma directa o indirecta en empresas diferentes a las entidades sometidas a control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia o entidades financieras del exterior, respecto de las cuales se declare control.

Dentro de estas excepciones, las dos últimas obedecen al objeto social de estas entidades definido en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el cual las habilita para realizar este tipo de inversiones.

Finalmente, la convergencia metodológica con el marco de requerimientos de capital implica el uso de garantías como mitigantes del riesgo de crédito, por lo que los valores de exposición de los activos, netos de provisiones, se calcularán también netos de garantías, de acuerdo con las disposiciones contenidas al respecto en el Decreto 1477 de 2018. Al respecto, resulta importante señalar que las deducciones aplicadas a las exposiciones por concepto de las garantías, siempre que cumplen los criterios de admisibilidad, computarán como una exposición de quien actúe como garante, siguiendo así las recomendaciones al respecto planteadas por el comité de Basilea.

4.1.3. Grupo conectado de contrapartes

La propuesta busca que los establecimientos de crédito identifiquen los grupos conectados de contrapartes (GCC) siguiendo alguno de los criterios definidos en la propuesta y, para efectos del límite de concentración, tratar las exposiciones con todas las entidades que conforman un grupo como una única exposición sujeta a un límite máximo.

En general, se busca agrupar las exposiciones a dos o más contrapartes cuando estas tienen relaciones patrimoniales o económicas por las cuales una de ellas puede presentar problemas financieros, e incluso la quiebra, como consecuencia de los problemas financieros, la quiebra o insolvencia de otra contraparte, y no encuentren socios comerciales o fuentes de financiación alternativas para cumplir sus compromisos.

Así, en primer lugar, se considera que dos o más contrapartes conforman un grupo conectado de contrapartes si entre ellas se presenta una situación de control o la conformación de un grupo empresarial en los términos de los artículos 260 y 261 del Código de Comercio y el artículo 28 de la Ley 222 de 1995.

En segundo lugar, el establecimiento deberá revisar si las contrapartes conforman un mismo conglomerado financiero, según lo establecido en la Ley 1870 de 2017. Se deben tener en cuenta todos los conglomerados identificados sin tener en cuenta los criterios de exclusión de supervisión definidos en el Decreto 246 de 2018.

En tercer lugar, se recogen algunos criterios del Decreto 2360 de 1993, en particular aquellos relacionados con la conformación de grupos por personas naturales. Adicionalmente, cuando se trata de patrimonios autónomos, universalidades o vehículos de inversión, se considera que el nivel de interconexión opera en dos sentidos.

- Por un lado, se debe agrupar las exposiciones con los patrimonios autónomos, universalidades o vehículos de inversión y las exposiciones con la contraparte que actúa como fideicomitente o inversionista de estos siempre que su participación en estos, de forma individual o conjunta con otras contrapartes, supere el 5 % de la base de la suma del PBO y PBA del establecimiento de crédito, pues dicha participación resulta materialmente importante para el establecimiento.
- Por otro lado, se deben agrupar las exposiciones con patrimonios autónomos, o cualquier vehículo de inversión y las exposiciones con la contraparte que actúa como fideicomitentes cuando su participación en estos sea superior al 50%, individualmente o de forma conjunta con contrapartes que cumplan alguno de los criterios de control o pertenencia a un conglomerado financiero.

Finalmente, como desarrollo del concepto de interdependencia económica – denominado como interdependencia comercial en el Decreto 2360 de 1993 – se proponen cinco criterios para su aplicación. En un sentido general, se establece que existe interdependencia económica entre dos o más contrapartes cuando, a raíz de la existencia de vínculos o relaciones de carácter económico, la aparición de problemas financieros que impliquen la dificultad para efectuar el pago de las obligaciones o compromisos de una contraparte hacen probable que la otra u otras también experimenten este tipo de dificultades. Al evaluar la agrupación entre sus contrapartes a raíz de la existencia de una interdependencia económica, las entidades deberán tener en cuenta las circunstancias específicas de cada caso. Los criterios definidos en la propuesta son los siguientes:

- a. El cincuenta por ciento (50%) o más de los ingresos o gastos brutos anuales de una contraparte son derivados de operaciones con otra contraparte.
- b. El cincuenta por ciento (50%) o más de la producción de una contraparte se vende a otra contraparte que no puede ser sustituida fácilmente.
- c. Una contraparte tiene parcial o totalmente garantizada la exposición de otra contraparte y el monto de la garantía es igual o superior al treinta por ciento (30%) del patrimonio del garante, de forma tal que, ante una reclamación de la garantía, el garante es propenso a incumplir su obligación directa con el establecimiento de crédito.
- d. La insolvencia o el incumplimiento de una contraparte podría generar la insolvencia o el incumplimiento de otra.
- e. Dos o más contrapartes comparten una misma fuente mayoritaria de financiación por recursos para el pago de las obligaciones, y dicha fuente no puede ser sustituida

fácilmente, de tal manera que la insolvencia de la fuente de financiación común puede conllevar el incumplimiento simultáneo de las contrapartes.

- f. Aquellos factores que el establecimiento de crédito considere que, en adición a los anteriores enunciados, constituyen una situación de interdependencia económica.

Sobre el punto e, los establecimientos deberán considerar aquellas situaciones en las que sea probable que los problemas de financiación de una contraparte se extiendan a otra al existir una dependencia unidireccional o bidireccional de la misma fuente de financiación.

El anexo 1 presenta algunos gráficos a modo de ejemplo del análisis que se debería realizar sobre la interdependencia económica. Dichos gráficos se toman de las Directrices sobre clientes vinculados de la Autoridad Bancaria Europea, publicado en 2018.

Para la identificación de los grupos, las entidades primero deben revisar las situaciones de control, conformación de un grupo empresarial o conglomerado financiero. Una vez realizada esta identificación, los establecimientos deberán evaluar las contrapartes que harían parte de los grupos anteriormente identificados por el criterio de interdependencia económica.

Es imprescindible que los establecimientos tengan un conocimiento de sus clientes y realicen la debida diligencia en el otorgamiento de la financiación o en la decisión de inversión, para identificar las relaciones con otras contrapartes previo a efectuar la operación, con el fin de no exceder el límite. Además, debe ser un proceso sistemático, en la medida en la que exista disponibilidad de información, para evitar el sobrepaso del límite, por ejemplo, ante nuevos desembolsos.

Si bien, los establecimientos de crédito deben realizar una investigación exhaustiva en la identificación de los grupos, en determinadas circunstancias y de forma posterior a la identificación, se pueden exceptuar del límite las exposiciones con alguna contraparte y no incluir dicha contraparte en un grupo conectado de contrapartes, bajo los criterios de interdependencia económica descritos anteriormente, siempre y cuando el establecimiento evidencie, como resultado de un análisis técnico, que dicha contraparte podría superar los problemas financieros, o incluso la insolvencia, como consecuencia de problemas financieros similares de otra contraparte o contrapartes del grupo, si encontrara socios comerciales o fuentes de financiación alternativos dentro del periodo de un año. Los soportes del análisis técnico deben quedar a disposición de la Superintendencia Financiera de Colombia. El estándar internacional del BCBS propone esta disposición con el objetivo de que las entidades puedan excluir contrapartes de los grupos y liberen cupo, en los casos descritos, debido a que no siempre es cierto que ante la interdependencia económica los problemas financieros de una contraparte se transfieran a otra, y esta última puede superar sus problemas financieros en un tiempo adecuado.

Aunque la definición de criterios amplios permite no perder vigencia en el corto plazo, el desarrollo del sistema financiero podría llevar a escenarios que no se hayan contemplado. En esa medida, resulta relevante que la Superintendencia Financiera de Colombia, a través de instrucciones, pueda definir otra circunstancia que amerite la constitución de grupos conectados de contrapartes. La definición debe acompañarse de un análisis técnico previo que justifique la existencia de riesgo común.

4.1.4. Financiación especializada de proyectos

El Decreto 1477 de 2018 estableció criterios para identificar a la “Financiación especializada de proyectos” y, criterios adicionales para los denominados “financiación especializada de



proyectos de alta calidad”, para los cuales se definen ponderadores particulares en el marco de requerimientos de capital basado en riesgos. Estas disposiciones, contenidas en el artículo 2.1.1.3.3 del Decreto 2555 de 2010, apuntan a identificar proyectos que requieren financiamiento y que han sido estructurados de una manera tal que existen ciertas prerrogativas a los establecimientos de crédito que actúen como acreedores, así como unas condiciones mínimas que garanticen un manejo separado, técnico e independiente de estos proyectos respecto de quienes aportan recursos para su etapa de construcción. Se considera “financiación especializada de proyectos” aquella que se otorga a proyectos que cumplen las siguientes condiciones:

1. Que sea otorgada a un vehículo de propósito especial o a una entidad creada específicamente para financiar u operar activos tangibles, no financieros, distintos de inmuebles.
2. Que el prestatario tenga poca o ninguna otra actividad o fuente de ingresos y, por tanto, no tenga capacidad independiente de pago de las obligaciones. Los recursos para el pago de la financiación provienen principalmente de los ingresos generados por los activos financiados.
3. Que los términos contractuales otorguen a los acreedores los derechos económicos sobre los activos y sobre los ingresos generados.
4. Adicionalmente, se considera “financiación especializada de proyectos de alta calidad” a la que, además de cumplir los numerales anteriores, cumpla lo siguiente:
 - a. Que limite la capacidad del prestatario de incrementar su endeudamiento sin consentimiento de sus actuales acreedores.
 - b. Que contemple la existencia de reservas suficientes o alternativas de financiación para cubrir contingencias o requisitos de liquidez de corto plazo.
 - c. Que los ingresos generados por los activos financiados no estén sujetos a oscilaciones en la demanda o que existan mecanismos para la mitigación del efecto de dichas oscilaciones sobre los ingresos.
 - d. Que las condiciones contractuales salvaguarden los derechos de los acreedores ante incumplimientos o ante la cancelación del proyecto.
 - e. Que la mayoría de los ingresos provengan de gobiernos, bancos centrales, otras entidades del sector público o grandes empresas, con porcentaje de ponderación igual o menor a 80% según el artículo 2.1.1.3.2 del presente decreto.
 - f. Que los términos contractuales contemplen la toma de posesión de los activos y contratos necesarios para operar el proyecto por parte de los acreedores, con sujeción al régimen legal aplicable.

En Colombia, los grandes proyectos de infraestructura han sido desarrollados a partir de un conjunto reducido de “patrocinadores” (conocidos como *sponsors*), dado el tamaño considerable de las inversiones requeridas para adelantar la etapa de construcción de estos. Lo anterior implica que un mismo “patrocinador” puede participar, con su capital, en más de uno de estos proyectos, lo que a su vez puede derivar, de acuerdo con los criterios para conformar grupos conectados de contrapartes, en situaciones en las que varios proyectos de este tipo conformen un mismo grupo conectado de contrapartes cuando tengan un “patrocinador” mayoritario común.

Al respecto, las condiciones que definen una “financiación especializada de proyectos de alta calidad” señalan claramente que cada proyecto, por separado: i) se constituye como un vehículo o entidad independiente; ii) cuenta con los recursos, reservas o alternativas de financiación para soportar la etapa de construcción de los activos objeto de cada proyecto; iii) cuenta con una fuente de ingresos propia para honrar el pago de las obligaciones, que provienen de los activos objeto de financiación. De esta manera, el incumplimiento o problemas financieros en uno de los proyectos no está, en principio, asociado a un incumplimiento o problema financiero en otro proyecto, aun cuando cuenten con un “patrocinador” mayoritario común. La agregación de las exposiciones crediticias de más de un proyecto de este tipo, cuando tengan un “patrocinador” mayoritario común, puede a su vez limitar la capacidad de los establecimientos de crédito para participar en la financiación de estos, dejando por fuera a un actor importante en la búsqueda de recursos para desarrollar estos proyectos.

Por lo anterior, la propuesta contempla una excepción para la conformación de grupos conectados de contrapartes, cuando se trate de financiación especializada de proyectos de alta calidad, siempre que cumplan las condiciones contempladas en la propuesta, para así evitar que las exposiciones derivadas de la financiación de estos se agreguen cuando estos cuenten con patrocinadores comunes, sean estos últimos accionistas, consorciados, miembros de uniones temporales o miembros de otro vehículo de asociación.

4.1.5. Definición de gran exposición

Se define un umbral a partir del cual se identifiquen aquellas situaciones sobre las cuales los establecimientos de crédito deben tener políticas, sistemas y controles que permiten medir, monitorear, reportar y asegurar una buena gestión las grandes exposiciones, así como un límite máximo de exposición. Se propone usar el 10 % de la base del patrimonio (que en la propuesta es la suma del PBO y el PBA). Para este cálculo se tienen en cuenta la suma de las exposiciones que el establecimiento asuma con una contraparte o con un grupo de contrapartes conectadas.

Además, se actualiza la base del patrimonio usado para definir el límite a las grandes exposiciones, siendo ocho veces la suma de la base del patrimonio.

4.1.6. Límite máximo de exposición con un grupo conectado de contrapartes

Se plantea la definición de un único límite para la exposición máxima con un grupo conectado de contrapartes del 25% de la base del patrimonio definida en el numeral 4.1.1. Se considera que los análisis técnicos del BCBS son robustos para anclarnos al mismo límite. Además, los análisis cuantitativos previos hechos al interior de la Unidad no parecen señalar que sea un límite que restrinja el otorgamiento de financiamiento, por dos razones: i) deja espacio a las entidades para aumentar de forma prudente la exposición a los grupos conectados de contrapartes; y ii) se reconocen las garantías para disminuir el valor de exposición.

En línea con las recomendaciones del FSAP sobre la gestión del riesgo con partes relacionadas, la URF considera que el límite a la exposición del establecimiento de crédito a todos los accionistas o asociados, o quienes tengan inversión directa o indirecta, en los términos del artículo 2.1.1.1.14 del presente decreto en su capital, igual o superior al 20%, deberá mantenerse en el 20% de la suma del patrimonio básico ordinario neto de deducciones y el patrimonio básico adicional.

4.1.7. Cumplimiento de los límites

Siguiendo las recomendaciones del FSAP, se considera adecuado que el cumplimiento de los límites debe ser permanente a nivel individual y consolidado, de la misma forma en que está dispuesto el alcance para los márgenes de solvencia de los establecimientos de crédito.

4.1.8. Divulgación de información

El Principio 19 de los “Principios básicos para una supervisión bancaria eficaz” (BIS, 2012) señala la relevancia de mantener al supervisor informado sobre las situaciones de concentración de riesgo, que le permita examinar y monitorear las exposiciones y las contrapartes o grupo de contrapartes conectadas. En esa medida, la propuesta deberá determinar que el reporte mensual de la siguiente información:

- a. Las grandes exposiciones con una contraparte o grupo conectado de contrapartes que superen el diez por ciento (10%) de la suma del patrimonio básico ordinario neto de deducciones y el patrimonio básico adicional. También aplica a las operaciones computables exceptuadas.
- b. Las exposiciones con una contraparte o grupo conectado de contrapartes que superen el diez por ciento (10%) de la suma del patrimonio básico ordinario neto de deducciones y el patrimonio básico adicional, sin tener en cuenta el efecto de las respectivas garantías.
- c. Las veinte (20) mayores exposiciones al riesgo frente a una contraparte o grupo conectado de contrapartes, con independencia del patrimonio.
- d. Todas las exposiciones al riesgo exceptuadas según los artículos 2.1.2.1.4, 2.1.2.1.8 y 2.1.2.1.9 del presente decreto, que representen el 10% o más de la base del patrimonio de la que trata el literal d del artículo 2.1.2.1.2 del presente decreto

4.1.9. Políticas internas

La experiencia internacional nos lleva a concluir que la definición de un marco regulatorio para grandes exposiciones es necesario, más no suficiente, para lograr una gestión eficiente de este tipo de exposiciones; por esto, es fundamental que los establecimientos de crédito cuenten con “políticas y procesos adecuados para identificar, cuantificar, evaluar, vigilar, informar y controlar o mitigar concentraciones de riesgo en el momento oportuno” (BIS, 2012). La propuesta incorpora esta visión.

4.2. Cupos individuales de crédito de las entidades sometidas a control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Las entidades sometidas a control y vigilancia de la SFC, diferentes a los establecimientos de crédito, que tengan autorizado el otorgamiento de crédito o alguna de las operaciones activas de crédito señaladas, deberán mantener una exposición a una contraparte o grupo de contrapartes conectadas cumpliendo las condiciones y límites definidos en la propuesta.

Es importante señalar que este tipo de límites no es nuevo. La regulación de cupos individuales de crédito del Decreto 2360 de 1993, contenida en el Decreto 2555 de 2010, aplica a las demás entidades bajo el control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia, en aquellas situaciones en las que el Decreto 2555 de 2010 no cuente con regulación para un tipo de entidad en particular, como sucede con fondos mutuos de inversión, comisionistas de bolsa, entre otras. Sin embargo, resulta importante actualizar algunas de estas disposiciones, de tal manera que la identificación, cuantificación, evaluación, mitigación y revelación se adelanten con las medidas de valor de exposición

que representen de mejor manera la verdadera exposición al riesgo en las operaciones de crédito.

Las operaciones computables son todas aquellas de mutuo o préstamo de dinero, la aceptación de letras, el otorgamiento de avales y demás garantías, la apertura de crédito, los préstamos de cualquier clase, la apertura de cartas de crédito, los descuentos, el leasing financiero y demás operaciones activas de las entidades sometidas a control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia. También computarán dentro del cupo individual de crédito las exposiciones netas en operaciones de reporto o repo, simultáneas y de transferencia temporal de valores y las exposiciones crediticias en operaciones con instrumentos financieros derivados.

Para este tipo de operaciones, las entidades deberán calcular el valor de exposición con la misma fórmula que usan los establecimientos de crédito bajo el Decreto 1477 de 2018, por lo cual las entidades podrán disminuir el valor de exposición de las operaciones activas de crédito por el monto de la garantía admisible.

Sin embargo, las siguientes operaciones pueden exceptuarse del cálculo:

- a. Las que realicen con el Banco de la República o Fogafín, como acreedores o garantes, con instituciones financieras.
- b. Las operaciones que celebren las instituciones financieras en desarrollo de los programas de adecuación a que se refiere el artículo 2.1.2.1.14 del decreto 2555 de 2010.
- c. Las exposiciones que sean aceptadas por una cámara de riesgo central de contraparte, cuando esta se interponga como contraparte.

Se considera que la identificación de los grupos conectados de contrapartes deberá seguir los mismos elementos propuestos para los límites a las grandes exposiciones, contemplados en el numeral 5.1.3. de este documento. Asimismo, se aplicarán las excepciones definidas en el mismo numeral y cuando se trate de financiación especializada de proyectos del numeral 4.1.4.

Entendiendo que las operaciones objeto de la presente propuesta son más reducidas que aquellas de los establecimientos de crédito y, debido a que el negocio principal de las entidades no es el otorgamiento de crédito, se proponen los siguientes límites:

- a. Del 15 % de la base del patrimonio de cada entidad al valor de exposición con una contraparte o grupo conectado de contrapartes.
- b. Del 10 % de la base del patrimonio de cada entidad, para los accionistas que tengan una participación, directa o indirecta, en el capital de la entidad, igual o superior al 20 %.

Las normas sobre solvencia de las entidades a las cuales les aplica la propuesta se han venido actualizando para converger al estándar, y, en esa medida, se considera adecuado que para aquellas entidades que cuentan con la definición de patrimonio básico ordinario neto de deducciones y patrimonio básico adicional, se utilice como base de patrimonio el valor que resulta de sumar ambos niveles de patrimonio. Por otro lado, aquellas que no cuenten con dicha clasificación, el nivel adecuado de patrimonio, neto de deducciones, que reflejen para dar cumplimiento a las normas de solvencia vigentes para cada tipo de entidad se considerará patrimonio técnico como la base del patrimonio.

La divulgación de información resulta de la mayor importancia para el monitoreo de las exposiciones, es por ello por lo que se propone la alineación con el estándar, es decir:

- a. Las veinte (20) mayores operaciones activas de crédito con una contraparte o grupo conectado de contrapartes, con independencia del patrimonio.
- b. Las veinte (20) mayores operaciones activas de crédito con una contraparte o grupo conectado de contrapartes, con independencia del patrimonio, sin tener en cuenta el efecto de las respectivas garantías.
- c. Todas las exposiciones al riesgo exentas con valores iguales o superiores al 10% de la base del patrimonio de la que trata el literal d del artículo 2.1.2.1.2 del presente decreto.

4.3. Régimen de transición

Teniendo en cuenta los cambios propuestos, se considera conveniente establecer un régimen de transición para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el proyecto de decreto al que acompaña este documento técnico.

Las entidades sometidas a control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia deberán aplicar las disposiciones previstas en el presente decreto a más tardar dentro de los veinticuatro meses siguientes a su entrada en vigencia. Para efectos de lo anterior, dentro de los dieciocho meses siguientes a la entrada en vigencia del presente decreto, la Superintendencia Financiera de Colombia expedirá las instrucciones para su desarrollo.

5. BIBLIOGRAFÍA

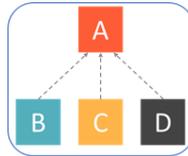
- Comité de Supervisión Bancario de Basilea (2006), *Metodología de los principios básicos*.
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2011) *Basilea III: Marco regulador global para regular los bancos y sistemas bancarios*.
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2012) *A framework for dealing with domestic systemically important banks*.
- Comité de Supervisión Bancario de Basilea (2014), *Marco de supervisión para medir y controlar las grandes exposiciones*.
- Comité de Supervisión Bancario de Basilea (2016), *Orientaciones sobre la aplicación de los Principios Básicos para una supervisión bancaria eficaz a la regulación y supervisión de instituciones relevantes para la inclusión financiera*.
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2017) *Basilea III: Finalización de las reformas poscrisis*.
- Decreto 2360 de 1993.
- Decreto 2555 de 2010.
- International Monetary Fund (2013), *Colombia: Financial System Stability Assessment FSAP*.
- Ley 663 de 1993.
- Ley 222 de 1995
- DECRETO 410 DE 1971

ANEXO

1. Agrupación por interdependencia económica

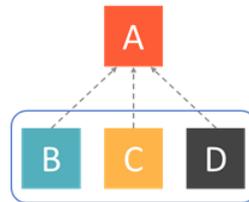
Ejemplo 1: Caso principal

El establecimiento tiene exposiciones frente a las entidades A, B, C y D. B, C y D dependen económicamente de A, por lo tanto, el factor de riesgo subyacente para las entidades es en todos los casos A. Entonces, el establecimiento deberá formar un solo grupo de contrapartes



Ejemplo 2:

Existe una obligación de agrupación, incluso si el establecimiento no tiene una exposición directa frente a A, pero reconoce la interdependencia económica que B, C y D tienen con A. Si las posibles dificultades de pago de A se pueden trasladar a B, C y D, todos experimentarán dificultades de pago si A llega a tener problemas financieros.



Ejemplo 3. Si una contraparte depende económicamente de dos (o más) contrapartes, y las dificultades de pago de una de estas (A o B) pueden ser suficientes para que C tenga dificultades, deberá incluirse a C en cada grupo, de la siguiente forma.



Ejemplo 4. En el caso de una cadena de dependencia, todas las contrapartes que son económicamente dependientes, incluso si la dependencia es unidireccional, deberán tratarse como un grupo conectado de contrapartes.



2. Agrupación a través de control e interdependencia económica

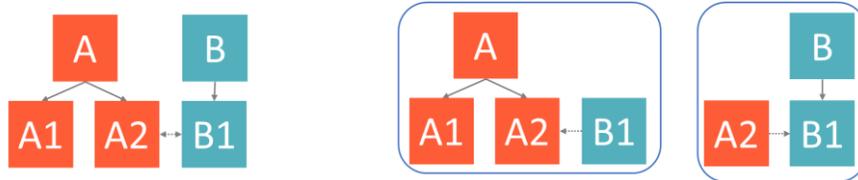
Ejemplo 1. El establecimiento de crédito tiene exposiciones frente a todas las contrapartes del diagrama. A controla a A1 y S2, B controla a B1. Además, B1 es económicamente dependiente de A2 (dependencia unidireccional).

En este caso, el establecimiento deberá concluir que B1 en cualquier caso debe incluirse en el grupo de A, así como en el de B

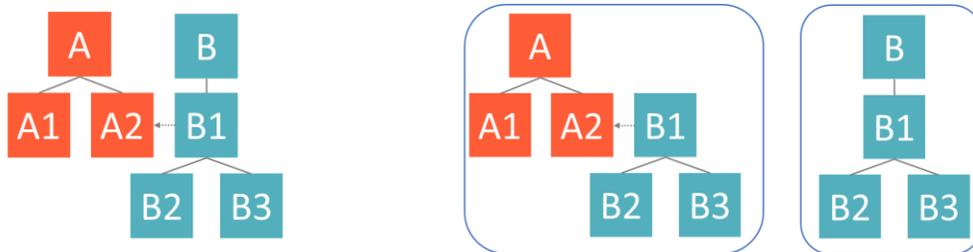


Ejemplo 2. El establecimiento de crédito tiene exposiciones frente a todas las contrapartes del diagrama. A controla a A1 y S2, B controla a B1. Además, B1 es económicamente dependiente de A2 (dependencia mutua).

En este caso, el establecimiento deberá concluir que B1 en cualquier caso debe incluirse en el grupo de A, y A2 debe incluirse en el grupo de B



Ejemplo 3. Como extensión al ejemplo 1, B1 controla a B2 y a B3. En este caso las dificultades financieras de A pasarán a través de A2 y B1 hasta B2 y B3. En este caso, el establecimiento debería agrupar A B1 y a sus filiales en el grupo de A.



Ejemplo 4. La relación de control entre b y B1 no lleva a incluir a B en el grupo de A, ya que no es probable que los problemas de A resulten en dificultades financieras para B. Sin embargo, B debe incluirse en el grupo de A si B1 forma una parte tan importante del grupo de B que B es económicamente dependiente de B1. En este caso, las dificultades financieras de A se extenderán no solo en el sentido descendente sino también ascendente hasta B, causando dificultades de pago a B.

