



UNIDAD DE PROYECCIÓN NORMATIVA Y ESTUDIOS DE REGULACIÓN FINANCIERA

AGENDA NORMATIVA 2020

PROPUESTA PARA COMENTARIOS

El presente documento describe los temas que se proponen para conformar la agenda normativa y el plan de trabajo, de la URF, para el año 2020.



El emprendimiento
es de todos

Minhacienda

Contenido

I. Introducción

II. Administración y Gestión de Activos

III. Estándares Internacionales

IV. Oferta y Productos

V. Inclusión Financiera e Innovación

VI. Internacionalización

I. Introducción

La URF se ha consolidado como una entidad independiente que trabaja por la consecución de sus objetivos estratégicos: promover la estabilidad financiera y la resiliencia de las entidades sujeto de intervención, aumentar la eficiencia en la prestación de servicios financieros, generar escenarios propicios para una mayor inclusión e innovación financiera, y propiciar la participación de todos los actores involucrados.

El año 2019 ha planteado grandes desafíos para la regulación financiera del país. En primer lugar, la Misión del Mercado de Capitales presentó múltiples recomendaciones encaminadas a profundizar y diversificar este mercado, con miras a mejorar, de manera integral, las condiciones de la economía. En segundo lugar, el Gobierno Nacional ha trabajado en la construcción de una propuesta de reforma legal para la protección de la vejez, la cual tendrá un impacto importante en las metas de cobertura y equidad de la población mayor de Colombia. En tercer lugar, la URF está participando en la estructuración de un nuevo documento CONPES para impulsar la inclusión y educación financiera en un contexto de innovación y digitalización de la sociedad

Por lo anterior, la propuesta de agenda normativa de la URF para el año 2020 se compone de cinco ejes temáticos: i) administración y gestión de activos; ii) estándares internacionales; iii) oferta y productos; iv) inclusión e innovación financiera; v) internacionalización. En cada bloque se plantean propuestas normativas y estudios técnicos que permitirán identificar las áreas normativas que requieren modificaciones en función de la política financiera que defina el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

II. Administración y Gestión de Activos

El desarrollo de la industria, entendido como la oportunidad de entrada de agentes especializados en la administración de portafolios con diversos niveles de riesgo, resulta esencial para potenciar la profundización del mercado de capitales local. Con este propósito, se propone realizar un diagnóstico de los principios que, según los estándares internacionales, se siguen en la materia y permiten mayor homogenización de condiciones para la administración y/o gestión de activos de recursos con niveles de riesgo similares. Por lo anterior, durante el año 2020 la Unidad trabajará en las siguientes iniciativas:

[-Reglamentación Ley de Protección Previsional y de la Vejez.](#) En diversos estudios que analizaron el sistema general de pensiones colombiano, se concluyó la necesidad de su reforma con el objetivo de solucionar situaciones de falta de cobertura, alta inequidad del sistema, potenciales riesgos de sostenibilidad fiscal derivados de la transición demográfica, competencia desigual entre el régimen de prima media (RPM) y el régimen de ahorro individual con solidaridad (RAIS), y fallas en el funcionamiento de las instituciones relacionadas con el sistema pensional.

Actualmente, el Gobierno Nacional trabaja en una reforma legal de protección a la vejez que sea equitativa, incrementa la cobertura y procure un ingreso digno en esta etapa de la vida para todos los colombianos. Para esta labor, se creó una comisión integrada por entidades del Gobierno Nacional en la que se reúnen y escuchan a todos los actores involucrados en el sector para construir un proyecto consensuado.

Finalmente, en esta reforma se incluirá también elementos que mejoren la alineación de incentivos de los actuales administradores de portafolios pensionales, los cuales requerirán de posterior reglamentación.

- **Estándares para la gestión y administración de activos.** Esta iniciativa tendrá por objeto realizar un estudio que permita adoptar un marco regulatorio homogéneo para todos los agentes autorizados a administrar y gestionar activos en el mercado de capitales y que promueva su profesionalización, eficiencia y competencia. El estudio incluirá una revisión de las prácticas internacionales, el mapeo de la normatividad aplicable en el mercado local y la identificación de ajustes regulatorios requeridos para potenciar el desarrollo de la industria de administración de activos en el país.

- **Estándares para la actividad de intermediación y asesoría del mercado de valores.** En este punto, y siguiendo las recomendaciones de la Misión del Mercado de Capitales, se realizará un estudio sobre la pertinencia de admitir diversidad de agentes con funciones económicas particulares en la intermediación y se revisarán los ajustes requeridos para adoptar estándares regulatorios que se basen en la actividad adelantada por el agente, con el fin de que haya mayor especialización según la clase de operaciones y servicios ofrecidos. El análisis contemplará los marcos normativos internacionales, así como el esquema regulatorio definido para la actividad de asesoría en el Decreto 661 de 2018.

- **Reglas para la administración de portafolios de la seguridad social.** Para los Fondos de Pensiones Obligatorias, la Ley 1328 de 2009 introdujo un esquema de varios fondos de pensiones o "Multifondos" gestionados por las administradoras del RAIS y que, para efectos de segmentación, considera las edades y perfiles de riesgo de los afiliados a dicho régimen. Para el funcionamiento este esquema, el Gobierno Nacional fijó un régimen de inversiones, hoy contenido el Decreto 2555 de 2010, que contiene políticas de inversión y asignaciones estratégicas de activos, e incluyen requerimientos de aprobación por parte de las Juntas Directivas, activos admisibles y límites de inversión.

En consideración con algunas problemáticas identificadas en dicho régimen de inversión y con algunas de las recomendaciones realizadas por la Misión de Mercado de Capitales 2019, se ha determinado la necesidad de optimizar, en beneficio de los afiliados, el desempeño de la gestión de todos los fondos de seguridad social, incluido el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) que cuenta con regulación especial y también administra recursos destinados al pago de pensiones.

Para el efecto, se plantea introducir al marco regulatorio los siguientes elementos: 1) mayor disciplina, conforme pilar 3 de Basilea. 2) cambios en la variable objetivo sobre la cual se cuantifica el riesgo, para migrar de un numerario en pesos a un numerario en unidades de pensión que represente el poder adquisitivo del afiliado. 3) asignación de mayor responsabilidad a la sociedad administradora en el perfilamiento de los afiliados a los diferentes fondos, de forma que los portafolios sean más consistentes con dichos perfiles. 4) habilitar la asignación de nuevos fondos, diferentes a los actualmente previstos y que

consideren diferentes variables de segmentación. 5) afianzamiento de la supervisión basada en riesgos. 6) regulación basada en principios, y eliminación de límites y cupos y; 7) actualización de los lineamientos del marco regulatorio del FONPET.

- **Fondos de pensiones voluntarias.** Los recursos administrados a través de fondos de pensiones voluntarias aportan al incremento de los saldos de las cuentas de ahorro individual de los afiliados al régimen de ahorro individual, favoreciendo el incremento de las mesadas pensionales o el reconocimiento de la respectiva pensión. Considerando la antigüedad del marco normativo que regula la materia, y los estándares locales e internacionales, la URF se plantea impulsar, a través de un proyecto decreto, la evolución del marco regulatorio de este tipo de fondos, de manera que su gestión y administración se realice profesionalmente e incentivando un mejor desempeño de sus administradores en beneficio de los consumidores financieros. En este sentido, la propuesta contendrá disposiciones relacionadas con el régimen de inversión de los fondos de pensiones voluntarias, esquemas de gobierno corporativo, entre otros aspectos.

III. Estándares Internacionales

Los principios de regulación establecidos por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, la Organización Internacional de Comisiones de Valores y la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros continúan siendo un referente para el establecimiento de objetivos prudenciales en la Unidad. Teniendo en cuenta lo anterior, durante el 2020 se profundizará en los siguientes temas:

- **Estándares de Gobierno Corporativo y Buenas Prácticas.** Según la OECD, el objetivo del gobierno corporativo es “facilitar la creación de un ambiente de confianza, transparencia y rendición de cuentas necesario para favorecer las inversiones a largo plazo, la estabilidad financiera y la integridad en los negocios. Todo ello contribuirá a un crecimiento más sólido y al desarrollo de sociedades más inclusivas.” (OECD, 2016). Con esta premisa y atendiendo a algunas de las recomendaciones de la Misión del Mercado de Capitales 2019, la URF trabajará junto con un organismo multilateral en un estudio que evalúe la brecha regulatoria del país frente a los estándares internacionales.

Este estudio será un insumo importante para la toma de decisiones regulatorias, permitiendo diagnosticar los temas de más amplio rezago frente a los principios que rigen el estándar internacional y, establecer herramientas para fortalecer el gobierno corporativo de todos los agentes que participen en la actividad financiera, bursátil y aseguradora, y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos de captación, de manera que se asegure la transparencia, independencia y profesionalismo individual de las entidades vigiladas.

- **Revisión Integral Marco Normativo Sector Asegurador.** A nivel internacional, la regulación de las entidades aseguradoras ha avanzado a grandes pasos en los últimos 10 años. La experiencia en la implementación de la Directiva de Solvencia II, en Europa y parte de Latinoamérica, y la NIIF 17 sobre contratos de seguro, ha mostrado el camino a seguir para que el marco regulatorio se centre en la gestión basada en riesgos y, en nuestro caso, ha permitido identificar las brechas entre la regulación vigente y las mejores prácticas internacionales.

La implementación de Solvencia II para el sector asegurador en Colombia constituye una de las apuestas de la agenda regulatoria 2020, que requiere ser realizada de manera progresiva y con una visión de largo plazo, de manera que las entidades cuenten con el tiempo para desarrollar las condiciones necesarias para implementar la gestión basada en riesgos.

De esta forma, durante el primer semestre del 2019 la URF publicará la hoja de ruta de convergencia a los mejores estándares internacionales de regulación en seguros, en la cual se plantearán metas: 1) a corto plazo, para la evaluación de la situación actual del Gobierno Corporativo de las entidades, y la revisión de su régimen inversiones y de reservas técnicas, 2) a mediano plazo, para la definición de los requerimientos de capital y de los elementos del documento de autoevaluación de riesgos y solvencia, y 3) de largo plazo, respecto de los elementos que se requerirán para la implementación de las nuevas normas por parte de las entidades aseguradoras.

- **Grandes exposiciones.** Tal como señala el comité de Basilea, una de las lecciones aprendidas de la gran crisis financiera de finales de la década anterior es que “los bancos no calcularon, agregaron y controlaron de manera coherente sus exposiciones frente a una misma contraparte o grupo conectado de contrapartes”. En 2014, el comité de Basilea publicó una nueva versión del marco de regulación prudencial para el control de las grandes exposiciones y concentraciones al riesgo, como complemento a las normas de capital, pues estas últimas no contemplan los riesgos de concentración. Así mismo, el Fondo Monetario Internacional, en su evaluación del sistema financiero colombiano en 2013 (FSAP, por su sigla en inglés), resalta la necesidad de fortalecer el marco regulatorio para las grandes exposiciones.

El decreto que se realizará busca implementar los nuevos estándares en cuanto a la definición de grupo conectado de contraparte, aplicación de límites y condiciones especiales para los bancos considerados sistémicos, eliminando la complejidad e inconsistencias del marco vigente.

Durante el año 2019, la URF organizó dos mesas de trabajo con la industria en las que se presentaron los diagnósticos y se avanzó en la construcción de los elementos que permitan determinar la formulación del proyecto. Igualmente, la URF trabajó en un requerimiento de información para los establecimientos de crédito, como insumo principal para la calibración y definición del nuevo esquema, y los tiempos para su implementación.

Regulación Prudencial para la administración de recursos de terceros. Este proyecto de decreto identificará las medidas regulatorias necesarias para avanzar en el proceso de adopción de estándares internacionales del patrimonio técnico de las entidades autorizadas para administrar recursos de terceros.

IV. Oferta y Productos

El desarrollo y la liquidez del mercado de capitales colombiano requieren el incremento de emisores e instrumentos de financiación, que debe traducirse en oportunidades de participación como emisores para las empresas en todas las etapas de desarrollo y que permita ampliar y diversificar la oferta de productos disponible en el mercado de capitales. Con este propósito durante el 2020 la URF desarrollará los siguientes temas:

- **Creación mercado balcón.** En virtud de lo establecido en el artículo 162 de la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo), la URF trabajará en un proyecto normativo para la creación de un mercado de instrumentos de deuda y acciones dirigido específicamente a pequeña y mediana empresa del país. Este esfuerzo complementa iniciativas regulatorias anteriores, como el Decreto 1357 de 2018, mediante el cual se autoriza la financiación colaborativa (*crowdfunding*) como un instrumento de financiación de proyectos productivos. Igualmente, se articula con las recomendaciones de la Misión del Mercado de Capitales 2019 en cuanto a la segmentación de la oferta de valores con el fin de facilitar la participación de diversos tipos de emisores en el mercado de capitales.

- **Segmentación Fondos de Capital Privado.** El rol de la industria de fondos de capital privado como vehículo de financiación empresarial, en particular en las etapas tempranas del emprendimiento es esencial. En este sentido, la Unidad trabajará en un estudio con el que se pretende revisar y modificar, en caso de ser necesario, el marco regulatorio vigente de la industria de fondos de capital privado para permitir la promoción de fondos de capital emprendedor, lo anterior en línea con las numerosas iniciativas que a través de entidades Estatales como Bancóldex, con su fondo de fondos, o Finagro, con su programa Finagro Capital, diseñados para fortalecer el ecosistema emprendedor nacional.

V. Inclusión financiera e Innovación

Los desarrollos tecnológicos combinados con un adecuado marco de política pública pueden acelerar en gran medida la inclusión financiera. Con el fin de potenciar este crecimiento y permitir en mayor medida la inclusión al sistema financiero de la población actualmente excluida, la Unidad incluirá dentro de su agenda regulatoria los siguientes temas:

- **Sistemas de Pago de Bajo Valor.** El uso de la tecnología y la innovación financiera han generado profundos cambios en el sector de pagos, permitiendo que las transacciones en el mundo se realicen de forma digital e inmediata, en condiciones cada vez más competitivas e interoperables.

Para evaluar el esquema regulatorio de los Sistemas de Pago de Bajo Valor en Colombia y servir de soporte para la construcción de propuestas regulatorias tendientes a impulsar un mayor desarrollo de la industria de pagos, la URF publicó en julio de 2018 un documento técnico con fines de retroalimentación de la industria. Así mismo, durante el 2019, la URF conformó una mesa de trabajo con diferentes autoridades en la que se hizo una identificación y análisis de los demás aspectos que se pudieran requerir para promover el ecosistema de pagos digitales en el país

Con las conclusiones de este trabajo, la URF impulsará en el 2020 el proceso de expedición normativa de una regulación para los sistemas de pagos de bajo valor.

- **Open banking e identidad digital.** El acceso abierto a la información de los usuarios ha cambiado por completo la forma en que opera el negocio financiero, permitiendo a los consumidores de banca personal y pequeños comercios compartir sus datos de forma segura con entidades financieras y con terceros, y convirtiendo a los productos financieros

en productos de oferta abierta, en donde cualquier actor puede diseñar productos y servicios financieros que se adapten de mejor forma a las necesidades particulares de cada cliente.

Este concepto de *open banking* genera un cambio radical de un modelo tradicional en donde el banco es el dueño de los datos del cliente, a un modelo de banca abierta, que busca darles a los consumidores un mayor control sobre sus datos, empoderarlos y brindarles autonomía sobre el manejo de sus productos con diferentes proveedores, de tal forma que puedan moverse fácilmente entre ellos, comparar productos y potenciar la competencia, eficiencia e innovación del sector financiero. En esta medida, para el próximo año la Unidad se ha planteado adelantar el proceso de expedición normativa de una propuesta que regule la materia.

- Documento CONPES de Inclusión y Educación.

El Gobierno Nacional, en cabeza de la alta consejera para la competitividad, se encuentra estructurando la elaboración de un documento CONPES sobre inclusión y educación financiera. Este documento estará enfocado en establecer una hoja de ruta que permita seguir avanzando en profundizar el acceso y uso de productos financieros por parte de la población de la base más vulnerable y que estos productos se adecuen a las necesidades de la misma.

Dentro de los principales objetivos del documento se encuentra, el reconocimiento del valor estratégico de esta política para la economía del país, la inclusión de la tecnología como medio indispensable para alcanzar las metas planteadas, la priorización de acciones que se deberán adelantar desde el Gobierno Nacional, y la necesidad de establecer sinergias con el sector privado para seguir ahondando en el alcance de la misma.

Este documento contará con el liderazgo de la Dirección Nacional de Planeación y el apoyo técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la URF, la Superintendencia Financiera de Colombia, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el programa de Banca de las Oportunidades y demás entidades que hacen parte de la Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera (CIIF) y para la Educación Económica y Financiera (CIEEF).

Adicionalmente y teniendo en cuenta que, en particular esta es una línea de política que el Gobierno Nacional direcciona, pero su ejecución depende en gran parte del apoyo recibido desde la industria, se deberá contar en distintas etapas de la elaboración del documento con la participación de las asociaciones y gremios relacionados.

En lo que a la regulación respecta, el documento CONPES es considerado una oportunidad para identificar una agenda que le permita al Gobierno Nacional priorizar acciones e identificar necesidades desde las distintas entidades que realizan esfuerzos frente a la inclusión y educación financiera; por lo que el CONPES será el punto de partida para diseñar y concretar la agenda regulatoria para los próximos años.

- **Revisión sector solidario de ahorro y crédito.** La Unidad continuará gestionando una iniciativa de cooperación técnica no reembolsable con la CAF, Banco de Desarrollo de América Latina, con la que se busca contar con un diagnóstico externo calificado sobre la

eficiencia de la normatividad actual, acompañado de una propuesta sobre los temas pendientes por regular y la correspondiente hoja de ruta para los próximos dos o tres años.

A partir de este análisis y teniendo en cuenta que la significativa contribución del sector en la inclusión financiera, se busca identificar necesidades regulatorias que permitan el fortalecimiento del sector, y de los canales y productos con los cuales llegan a la población. Esta consultoría se iniciará en los próximos meses y se estima será desarrollada en un período de 8 meses. La ejecución del análisis del diagnóstico y del eventual proceso de expedición normativa se ha programado a mediano plazo, esto es, entre 2020-2022.

VI. Internacionalización

La URF continuará participando activamente como interlocutor del sector privado en el proceso de construcción de los acuerdos y políticas que permitan seguir avanzando en la integración regional particularmente en las actividades relacionadas con el sector financiero y el mercado de capitales, por lo que se generarán espacios de discusión con los diferentes agentes involucrados sobre los temas relacionados con este aspecto.

Comentario final

Con todo lo expuesto, el presente documento pretende ser el punto de partida para la elaboración de la agenda regulatoria de 2020. Invitamos, como ha sido un proceso ya recurrente, a todos los interesados a enviar sus comentarios e iniciativas particulares, las cuales serán evaluadas para su inclusión en la agenda definitiva.

La propuesta se encuentra disponible para comentarios del público, desde el 25 de octubre hasta el 25 de noviembre de 2019.

Por favor enviar los comentarios a los correos amprieto@urf.gov.co y cjhernan@urf.gov.co