

Recuadro 2: Resultados del programa de evaluación del sector financiero colombiano del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial

Daniel Osorio*

1. Introducción: los programas de evaluación

A lo largo de 2021 el Banco de la República participó, junto con las otras autoridades de la red de seguridad del sistema financiero colombiano, en el programa de evaluación del sector financiero (FSAP, por su sigla en inglés) coordinado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). En este recuadro se describen brevemente los resultados principales del programa, que posiblemente servirán como insumo para una eventual agenda de reformas al sistema financiero en Colombia.

De acuerdo con el FMI¹, un FSAP busca proveer un “análisis integral y profundo del sector financiero de un país” mediante la evaluación de la estabilidad y solidez del sistema financiero y de su posible contribución al crecimiento y al desarrollo de la economía. Desde 1999, 113 países han participado en un total de 240 FSAP, lo que indica cómo estos programas se han convertido en un ejercicio rutinario de evaluación para un amplio número de jurisdicciones. Colombia ha participado a la fecha en tres FSAP (2004, 2012 y 2021); si bien estos programas fueron agendados por las autoridades colombianas de manera voluntaria, a partir de 2021 el país entró en la lista de jurisdicciones afiliadas al FMI que deben realizar de manera obligatoria por lo menos un FSAP cada diez años, debido a la importancia sistémica del sector financiero colombiano².

En la práctica, un FSAP consiste en ciclos de reuniones entre el FMI y el BM, por un lado, y autoridades de la red de seguridad del sistema financiero, entidades financieras, otros órganos gubernamentales y proveedores de servicios, por el otro. En estas reuniones se discute la visión de los participantes sobre las características del sistema financiero, la normatividad y el funcionamiento del sector, se identifican debilidades y fortalezas, y se presentan metodologías y ejercicios cuantitativos de evaluación de la estabilidad financiera empleados localmente. Al tiempo, los participantes comparten un extenso conjunto de información sobre el sistema con el FMI y el BM. A partir de estas reuniones, y utilizando la información compartida como insumo, el FMI y el BM publican una evaluación que contiene los resultados tanto de sus análisis cualitativos como de sus ejercicios cuantitativos, cuyas metodologías y escenarios han sido discutidos previamente con las autoridades locales. Los resultados incluyen un conjunto de recomendaciones de política para las autoridades financieras.

2. Resultados principales del FSAP de Colombia en 2021

En abril de 2022 el FMI y el BM publicaron los resultados del FSAP realizado a Colombia durante 2021. Estos resultados se presentan en dos documentos (FMI y BM, 2022 y FMI, 2022): en primer lugar, el FMI publica los resultados de la evaluación de la estabilidad del sistema financiero (FSSA, por su sigla en inglés), que incluye su apreciación sobre los marcos de supervisión bancaria, política macroprudencial, resolución y administración de crisis, así

* El autor es director del Departamento de Estabilidad Financiera del Banco de la República.

1 Véase <https://www.fmi.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/14/Financial-Sector-Assessment-Program>

2 En 2010 el FMI estableció una lista de 25 jurisdicciones con sistemas financieros sistémicamente importantes (principalmente economías avanzadas) que debían realizar obligatoriamente por lo menos un FSAP cada cinco años. En 2013 la lista fue expandida a 29 países. En 2021, a esta lista (expandida a 32 jurisdicciones) se añadió un nuevo listado de países a los que, por contar con sistemas financieros con alguna importancia sistémica, se les exigirá por lo menos un FSAP cada diez años. En este último listado, principalmente compuesto por economías emergentes, el FMI ubicó a Colombia.

como sus ejercicios cuantitativos de sensibilidad sobre la capacidad del sistema financiero de enfrentar escenarios adversos en diferentes frentes de riesgo. En segundo lugar, el FMI y el BM publican los resultados de la evaluación del sector financiero (FSA, por su sigla en inglés), que, además de reiterar los resultados del FSSA, tiene un foco especial en aspectos del desarrollo general del sistema financiero.

3. Estabilidad del sistema financiero

Los resultados del FSSA de Colombia reconocen el progreso en la supervisión bancaria, el fortalecimiento de los mecanismos de resolución y administración de crisis, y la efectividad del marco de política macroprudencial. La evaluación también destaca la capacidad del sistema financiero para enfrentar perturbaciones súbitas a su solvencia y liquidez.

En lo referente a supervisión bancaria, la evaluación resalta los avances recientes en materia de independencia operacional y funciones integradas de la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), el establecimiento de un marco de supervisión para los conglomerados financieros y la convergencia de la regulación financiera a los estándares internacionales. Al tiempo con ello, la evaluación recomienda fortalecer la independencia de la SFC (por ejemplo, por medio de establecer por ley periodos mínimos de ejercicio para el superintendente, causales explícitas de remoción y protección legal para las labores de supervisión), establecer un marco consolidado de requerimientos regulatorios para transacciones entre contrapartes relacionadas³, y alinear los parámetros del indicador de riesgo de liquidez (IRL) y del coeficiente de fondeo estable neto (CFEN) con lo establecido por los estándares internacionales.

En materia de mecanismos de resolución y administración de crisis, el FMI reconoce los progresos significativos que han sido implementados desde 2015. En tal sentido, las recomendaciones que realiza el FSSA contemplan mantener la agenda de mejoras y ajustes en procesos de resolución (por ejemplo, expandiendo el uso de planes de recuperación y resolución, o considerando mecanismos de quita y conversión de acreedores, *bail in*, dentro de la lista de herramientas de resolución). Dos aspectos en los cuales el FSSA fue particularmente crítico del esquema vigente es la presencia del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín) como accionista de los bancos puente⁴ y la necesidad de mecanismos para fortalecer la protección de la situación financiera de esta institución (por ejemplo, garantizando su acceso a líneas de crédito con agentes del exterior).

De acuerdo con la evaluación, el marco de política macroprudencial en Colombia (donde concurre el Gobierno Nacional, el Banco de la República y Fogafín) ha sido efectivo en contener la aparición de desequilibrios financieros, al tiempo que las autoridades colombianas han desarrollado un avanzado marco de monitoreo de riesgos sistémicos. Al respecto, el FSSA plantea tres oportunidades de mejora: en primer lugar, avanzar en la recolección de información clave para el análisis de la estabilidad financiera (especialmente en los ámbitos de endeudamiento de los hogares y de vínculos transfronterizos de las entidades financieras locales); en segundo lugar, fortalecer el papel del Banco de la República en el monitoreo del riesgo sistémico (por ejemplo, en las discusiones de política dentro del Comité para la Coordinación y el Seguimiento del Sistema Financiero) y considerar autorizarle un mandato conjunto (con la SFC) sobre algunas herramientas vigentes de corte macroprudencial⁵; finalmente, expandir el conjunto de herramientas macroprudenciales, incluyendo instrumentos que permitan controlar riesgos específicos (por ejemplo, un requerimiento de CFEN a nivel consolidado para mitigar riesgos provenientes de exposiciones transfronterizas, y límites a la razón de deuda a valor para operaciones de *leasing*, o límites a la razón de deuda a ingreso para la cartera distinta a vivienda para mitigar riesgos de crédito) y estudiar la adopción de un esquema de requerimientos de capital contracíclico como complemento al esquema vigente de provisiones contracíclicas.

3 Al respecto, actualmente el Gobierno Nacional se encuentra trabajando en un proyecto de decreto.

4 El FMI argumenta que podría existir un conflicto de interés entre Fogafín como accionista y Fogafín como brazo de resolución de un banco puente. En contraposición a este argumento, en la práctica es probable que un banco puente requiera siempre la participación accionaria del Estado precisamente porque a tal clase de entidades se les transfieren aquellos activos y pasivos que otros accionistas eventuales no adquirieron (presumiblemente por su alto riesgo).

5 Por ejemplo, los límites a la razón de deuda a valor (LTV, por su sigla en inglés) de la cartera de vivienda que actualmente establece el Gobierno Nacional.

En adición a estas reflexiones temáticas, en el FSSA el FMI presenta diversos ejercicios cuantitativos de sensibilidad que buscan evaluar la capacidad del sistema financiero colombiano para enfrentar escenarios adversos en varios frentes de riesgo: solvencia, liquidez, interconexión y contagio, deuda corporativa y cambio climático⁶. Afín con los resultados obtenidos en el capítulo 3 de este *Reporte*, el FSSA concluye que el sistema colombiano cuenta con capacidad a nivel individual para seguir prestando sus funciones, aún si llegase a experimentar situaciones profundamente adversas en aquellos frentes de riesgo. Sin embargo, la presencia de un número minoritario de entidades consistentemente vulnerables, la complejidad de las exposiciones transfronterizas, la alta exposición del sistema a la deuda corporativa y la aceleración del cambio climático resaltan la necesidad de avanzar en el monitoreo de riesgos sistémicos de manera permanente.

4. Desarrollo del sistema financiero

La evaluación del desarrollo general del sistema financiero incluyó los aspectos de competencia, inclusión financiera digital, el papel del Estado en el sector y el desarrollo del mercado de capitales, entre otros. Los resultados reconocen simultáneamente un amplio conjunto de avances y de retos en la promoción del desarrollo del sistema financiero colombiano.

En materia de competencia, el FSA concluye que en el sistema financiero colombiano conviven una alta concentración del negocio con dinámicas competitivas, aunque estas últimas son más prevalentes en segmentos específicos, como el crédito de consumo. Hacia futuro, la competencia en el sector podría verse afectada aún más por la presencia de conglomerados financieros, la creación del Grupo Bicentenario como el tercer conglomerado financiero del país⁷ y la integración vertical en el sistema de pagos. Por lo anterior, el FMI y el BM recomiendan fortalecer y articular (posiblemente mediante memorandos de entendimiento) las actuaciones de la SFC y de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de competencia en el sector financiero, y desarrollar herramientas que permitan incluir aspectos de competencia en la evaluación de reformas a la regulación y supervisión financiera. Al tiempo, el FSA observa que existe una baja frecuencia de sanciones por prácticas anti-competitivas en el sector financiero, por lo que recomienda revisar los procedimientos de evaluación de fusiones y adquisiciones en el sector, además de fortalecer las capacidades de vigilancia y ejecución de las autoridades involucradas.

La evaluación resalta el compromiso de la política pública con el objetivo de la inclusión financiera, que ha permitido avanzar en el objetivo de conectar a sectores más amplios de la población a los servicios provistos por el sistema financiero. En el área de pagos digitales persisten rezagos y desigualdades significativos, profundizados por la falta de acceso a una infraestructura digital crítica. Por ello, el FSA recomienda avanzar urgentemente en reformas estructurales que permitan establecer mecanismos institucionales más efectivos: la creación de un Consejo Nacional de Pagos y la adopción de esquemas regulatorios flexibles y modernos, junto con el fortalecimiento de la competencia en el uso de la infraestructura de pagos (lo cual, en última instancia, podría requerir la participación de las infraestructuras del Banco de la República).

En el aspecto de la participación directa del Estado en el sector financiero, junto con la recomendación de formalizar rápidamente el Grupo Bicentenario y avanzar en la gobernanza de las instituciones financieras estatales (para, entre otros, fortalecer su mandato de avanzar en inclusión financiera), el FSA recomienda una evaluación estructural de los límites a las tasas de interés en el sector financiero (lo cual incluye las tasas de usura, los límites a las tasas del crédito al sector agropecuario y la tasa máxima remuneratoria del crédito de vivienda) y de las inversiones forzosas actualmente vigentes (que comprenden los Títulos de Desarrollo Agropecuario y los Títulos de Solidaridad). Lo anterior, con el fin de asegurar que la regulación de tasas máximas e inversiones forzosas no constituya una distorsión para el desarrollo de los mercados privados de crédito.

Finalmente, el FSA admite que el mercado colombiano de capitales, pese a su desarrollo reciente y a la profundidad y liquidez de los mercados de deuda pública, es “poco profundo, poco líquido, dominado por pocas instituciones”, de forma tal que “limita la inversión y el

6 Los ejercicios de sensibilidad frente a los riesgos asociados con el riesgo climático fueron publicados en Pérez-Archila y Sever (2021), y Reinders, Calice y Escobar (2021).

7 De acuerdo con la evaluación, al ser propiedad del Estado el Grupo podría afectar la capacidad del sector privado de competir en igualdad de condiciones.

crecimiento”. Al tiempo, la evaluación destaca la presencia de una agenda de reformas en curso y, además de recomendar su aceleración, plantea la necesidad de retomar los esfuerzos para eliminar el impuesto a las transacciones financieras, descartar retiros anticipados de los fondos privados de pensiones (lo cual, según la evaluación, afectaría la estabilidad financiera⁸ y limitaría las opciones de algunos agentes de obtener financiamiento de largo plazo), flexibilizar la aplicación de la Ley 2112 de 2021 (que impone a las sociedades administradoras de fondos de pensiones y cesantías una inversión obligatoria en fondos de capital privado) y redefinir el concepto de “detrimento patrimonial” en la administración de activos públicos, que en la práctica tiene la consecuencia de limitar las opciones factibles de inversión para los administradores.

Referencias

- FMI (2022). “Colombia: Financial System Stability Assessment”, *FMI Country Report*, núm. 22/98, disponible en: <https://www.FMI.org/en/Publications/CR/Issues/2022/04/04/Colombia-Financial-System-Stability-Assessment-516087>.
- FMI; BM (2022). “Colombia: Financial Sector Assessment”, disponible en: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/37312,_Washington, D. C.: World Bank Group.
- Pérez-Archila, Manuel; Sever, Can (2021). “Climate-Related Stress Testing: Transition Risk in Colombia”, *FMI Working Paper*, núm. 2021/261.
- Reinders, Henk Jan; Calice, Pietro; Escobar, Mariana (2021). “Not-So-Magical Realism: A Climate Stress Test of the Colombian Banking System”, Washington, D. C.: World Bank Group.

8 Para un análisis alternativo del tema, véase el Recuadro 1 del *Reporte de Estabilidad Financiera* del segundo semestre de 2020.