

La Reforma Financiera

La agenda legislativa de 2008 iniciará con la presentación del proyecto de ley de reforma financiera, que es objeto de estudio por parte de la Dirección General de Regulación Financiera del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por:

Rebeca Herrera Díaz

Directora Asuntos Institucionales
FASECOLDA

El actual borrador del proyecto es producto de estudios iniciados por expertos nacionales e internacionales y el Banco Mundial hace más de dos años. El borrador incluye reformas sobre la estructura del sector financiero, el funcionamiento de los fondos de pensiones, el sector asegurador, la promoción del acceso a servicios financieros por parte de la población de menores recursos y, el fortalecimiento de la Superintendencia Financiera, todos éstos temas que inciden en la actividad aseguradora.

1. Impacto sobre el negocio de capitalización

En primer lugar, en materia de estructura del sistema financiero, los cambios que afectarían al sector asegurador se circunscriben a la autorización para que los bancos presten servicios de ahorro contractual o capitalización y la reorganización de lo relacionado con la prestación de servicios de administración de carteras colectivas.

La posibilidad de que los bancos presten servicios de capitalización fue producto del reconocimiento de las ventajas que este servicio trae para promocionar la perseverancia en el ahorro. Curiosamente, los estudios del Banco Mundial habían recomendado darle fin a este servicio, desconociendo el objetivo de la política financiera nacional de incrementar el índice de ahorro en el país. Por ello, la propuesta del Ministerio de Hacienda, en lugar de terminar con la figura, le brinda nuevas posibilidades de expansión, lo que permite que entidades distintas a las sociedades de capitalización participen en ese mercado. Lógicamente, la propuesta debe ser analizada con la profundidad que se merece, ya que trae serias implicaciones tales como la existencia de ‘murallas chinas’ entre el negocio de capitalización y el de crédito, la igualdad en las condiciones regulatorias entre un banco y una sociedad de capitalización, la solvencia de la entidad crediticia a efectos del sorteo de capitalización y, la creación de productos de



capitalización ligados a un seguro de vida, facultad exclusiva de las compañías de seguros.

2. Carteras colectivas

Dentro de la propuesta sobre la estructura del sistema financiero, el Ministerio de Hacienda busca eliminar las asimetrías regulatorias en la gestión de portafolios en Colombia al crear la obligación de utilizar un vehículo especializado que son, las sociedades administradores de inversión, que son sociedades de servicios financieros para la administración de carteras colectivas.

Las carteras colectivas, según la definición del artículo 9 del decreto 2175 de 2007 son un “vehículo de captación o administración de sumas de dinero u otros activos, integrado con el aporte de un número plural de personas determinables una vez la cartera colectiva entre en operación, recursos que serán gestionados de manera colectiva para obtener resultados económicos también colectivos”. No se entiende que hacen parte de esta definición los fondos de pensiones y cesantías, los fondos de pensiones voluntarias, los fondos mutuos de inversión, los fondos de capital extranjero, ni los fondos inmobiliarios.

Desde el año 2005, el Gobierno ha realizado una serie de esfuerzos para atacar las asimetrías existentes entre los administradores de carteras colectivas en función a su naturaleza jurídica (comisionistas de bolsa, sociedades fiduciarias, sociedades administradoras de inversión, etc) y al tipo de entidad que las regulaba y supervisaba (Ministerio de Hacienda, Superintendencia Bancaria y Superintendencia de Valores).

Lo que resulta extraño es que de acuerdo con el Gobierno no han sido suficientes las medidas adoptadas hasta el momento, como la expedición del Decreto 2175 de 2007 y la fusión de las Superintendencias Bancaria y de Valores. Por su parte, la Ley 964 de 2005 definió como actividad del mercado de valores “la administración de fondos de valores, fondos de inversión, fondos mutuos de inversión, fondos comunes ordinarios y fondos comunes especiales”, con lo cual facultó al Gobierno para regular de manera homogénea toda la industria de carteras colectivas. La regulación sobre las carteras colectivas, anterior

» Los servicios de capitalización permiten promocionar la perseverancia en el ahorro.

a la Ley 964, resultaba dispersa y diversa, por lo que se expidió el Decreto 2175 de 2007, con el fin de incorporar en un solo cuerpo normativo las disposiciones aplicables a las entidades autorizadas para crear vehículos de captación e inversión. Estas disposiciones son de aplicación homogénea, sin tener en cuenta la naturaleza del administrador de la cartera.

No obstante, el borrador del Proyecto de ley busca eliminar la facultad según la cual las sociedades comisionistas de bolsa y las sociedades fiduciarias pueden administrar carteras colectivas, sometidas a un régimen homogéneo, para permitir exclusivamente que sean las sociedades administradoras de inversión, las entidades autorizadas para ello. Otro elemento que resulta curioso en esta propuesta es que se faculta a todas las instituciones financieras para ser propietarias de dichas sociedades administradoras de inversión, pero se excluye a las compañías de seguros. ¿Qué razón de ser tiene esta diferenciación?

3. Impacto sobre el seguro previsional de invalidez y sobrevivencia

Frente al régimen financiero de los fondos de pensión obligatoria, en el borrador de proyecto se pretende facultar al Gobierno Nacional para crear el sistema de multifondos en Colombia, con el fin de que los fondos de pensiones obligatorias puedan clasificar a sus afiliados de acuerdo con su edad, expectativas de rentabilidad y aversión al riesgo, en distintos portafolios de inversión.

Esta propuesta puede tener una alta incidencia en las condiciones del seguro previsional de invalidez y sobrevivencia

de los afiliados al fondo de pensiones obligatorias, ya que muy probablemente los afiliados de menor edad, es decir, aquellos que tienen una cuenta de ahorro individual inferior a la de los de mayor edad, serán clasificados en los portafolios de mayor riesgo, lo que ocasionará un riesgo general mucho más amplio por ser cubierto por el seguro previsional.

Asimismo, la propuesta según la cual la comisión de los fondos de pensión obligatoria deberá ser el resultado, no sólo del valor de la cotización del afiliado, sino de la rentabilidad efectiva garantizada a este último, debe tener en cuenta el efecto sobre la prima del seguro previsional.

Estos dos puntos son altamente sensibles para el sistema previsional en Colombia, por ello, su fundamento tanto técnico como jurídico merecerá especial análisis en las discusiones del proyecto de ley.

4. Liberalización de los servicios financieros

Tal vez el punto más sensible de toda la propuesta tiene que ver con la liberalización de los servicios de seguros, ya que la apertura prevista en materia de consumo en el exterior de servicios de seguros y, la presencia comercial de compañías de seguros del exterior a través de sucursales en Colombia resulta ser una apertura unilateral, horizontal e inmediata.

Unilateral, pues no tiene como respaldo un acuerdo comercial vigente; horizontal, pues aplicaría frente a todos los países del mundo y no exclusivamente a los Estados Unidos; e inmediata, pues no tiene en cuenta ningún plazo para que inicie su implementación. No obstante, los puntos descritos en la propuesta de Ministerio de Hacienda coinciden en su



» El proyecto de ley faculta a las instituciones financieras para ser propietarias de sociedades administradoras de inversión, pero excluye a las compañías de seguros.

mayoría con lo negociado en el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos en los siguientes aspectos:

- Excluye la posibilidad de que se consuman en el exterior los seguros obligatorios; los seguros relacionados con la Seguridad Social; y los seguros en que tomador, asegurado o beneficiario sea una entidad estatal.

- Pese a que autoriza el consumo de seguros en el exterior, la venta transfronteriza de seguros foráneos en el país queda prohibida, salvo para los seguros relacionados con el transporte marítimo internacional y aéreo comercial internacional, el de mercancías en tránsito internacional y el reaseguro y la retrocesión.

- Conserva la facultad gubernamental para reglamentar las sucursales de compañías de seguros para que no tengan diferencias con las compañías que actualmente se encuentran localizadas en el país, salvo aquellas derivadas del hecho de no ser personas jurídicas autónomas, a saber:

- No estar obligadas a contar con una junta directiva en Colombia.
- Contar con un régimen de responsabilidad de su casa matriz.

Existen algunos puntos que la propuesta de reforma no aborda, tales como la exigencia que recaerá sobre los consumidores de seguros de declarar, en Colombia, la contratación de seguros que realicen en el extranjero para efectos de pagar impuestos en el país, con el fin de eliminar las posibles asimetrías tributarias que aparezcan. Sobre este punto, muy probablemente, la regulación tributaria que expida el Gobierno Nacional lo tendrá en cuenta, a raíz no solo de la negociación del TLC con Estados Unidos sino, también, de las negociaciones con la Unión Europea, Canadá, la Asociación Europea de Libre Comercio y el Triángulo Norte.

Adicionalmente, la propuesta de reforma incluye la facultad para que los seguros relacionados con entidades estatales no se puedan consumir en el exterior, excepto cuando se autorice vía decreto a

que ciertas entidades determinen aquellos casos en que contratarán sus seguros en el exterior.

Al parecer, esta disposición busca eliminar la facultad que tiene hoy la Superintendencia Financiera, según el artículo 188 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, para autorizar la contratación en el exterior de seguros en aquellos casos en que prima el interés general o el seguro no se encuentra dentro de la oferta nacional. Aparentemente, esta facultad quedaría en cabeza del Gobierno Nacional y, sólo para autorizar que ciertas entidades públicas contraten sus seguros en el extranjero.

5. Penetración de los seguros y microseguros

Tal vez el punto más innovador de la reforma es el que tiene que ver con la promoción de los servicios financieros para aumentar los niveles de penetración de los mismos. Por el momento, el borrador de Proyecto de Ley únicamente incluye asuntos relacionados con la promoción de servicios bancarios, sin embargo es muy importante revisar el esquema de comercialización de los servicios de seguros de manera tal que el Proyecto de Ley otorgue facultades al Gobierno Nacional para expedir una regulación especial sobre los microseguros en el país.

Dicha regulación debería responder los siguientes cuestionamientos:

- ¿Los microseguros deben ser un ramo especial de la actividad aseguradora?
- ¿Deben los contratos de microseguros revestir una formalidad estándar?
- ¿Deben regularse las tarifas de los microseguros?
- ¿Deben los microseguros ser objeto de impuestos?

Todos estos cuestionamientos deben encontrar un punto de equilibrio entre la necesidad de brindarle seguridad a los 'microasegurados' y el fomento de un producto de bajo costo que no este sobre-regulado.



La legislación internacional sobre la materia, en primer lugar, ha formalizado lo que hoy es informal, es decir, ha exigido que entidades que no son aseguradoras, pero que prestan servicios de seguros con éxito en estratos bajos, entren a cumplir los mismos requisitos que una aseguradora con el fin de continuar brindando el servicio sobre bases sólidas y seguras frente al cliente. Éste es un aspecto fundamental para la actividad aseguradora nacional, que actualmente es realizada por diversos actores que amparados por un vacío legal, prestan servicios de seguros de manera masiva sin contar con un respaldo patrimonial adecuado, siempre en perjuicio de sus clientes.

6. Otros aspectos

Dentro de la propuesta se encuentran elementos que no tienen una incidencia directa sobre el sector asegurador, pero que indudablemente facilitarán el flujo de los negocios en el sector financiero. En concreto, las recomendaciones para modificar el régimen de las tasas de interés en Colombia aclara el funcionamiento de las tasas y los límites aplicables a cada una de ellas.

Con relación a las normas relativas a la Superintendencia Financiera, el proyecto cubre aspectos de sus funciones y busca aclarar el grado de supervisión que corresponde a los términos “inspección y vigilancia” y “control”, así como sus facultades jurisdiccionales, ya que pretende

armonizar en una sola entidad las funciones que antes tenían las superintendencias Bancaria y de Valores.

Sin embargo, dada la buena intención del borrador de proyecto, vale la pena pensar que la separación de funciones de regulación y supervisión que existe en Colombia se mantenga. Desde 1991 es claro que la función regulatoria la ejerce el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante la Dirección General de Regulación Financiera. Sin embargo, debido a la creación de un esquema de supervisión basado en riesgos y en tipos de instituciones, las facultades de supervisión de la Superintendencia Financiera carecen de un marco normativo, en concreto, en lo que tiene que ver con supervisión basada en riesgos. Así, el proyecto de reforma financiera otorga facultades regulatorias, además de sancionatorias, para que la superintendencia expida la regulación sobre la gestión de los riesgos que las entidades financieras asumen. En este aspecto es preciso evitar que concurren en una misma entidad funciones de regulador y supervisor.

Adicionalmente, el borrador prevé la asistencia legal a los funcionarios de la Superintendencia Financiera, creando un fuero especial, lo cual parece positivo.

Sin embargo, no parece que el proyecto aproveche las circunstancias para profundizar el grado de independencia que debe tener la superintendencia y el tipo de junta directiva que debe regirla. En Colombia, contamos con la experiencia del Banco de la República, el cual desde 1991 cuenta con un régimen de independencia que podría ser tenido en cuenta.

Son varios los elementos por tener en cuenta para lograr un proyecto de ley armónico, pero el borrador puesto a consideración es positivo y, busca solucionar problemas técnicos y fundamentales del funcionamiento del sistema financiero nacional, sin ser una reforma “estructural” del mismo.