

PLAN DE ACTIVIDADES DE LA SUPERINTENDENCIA DE INSTITUCIONES DE INTERMEDIACIÓN FINANCIERA

Introducción

Las funciones que cumplen los intermediarios financieros constituyen un factor clave para el desempeño de la economía en su conjunto. A través de los riesgos que asumen en su operativa tradicional de recibir depósitos y otorgar créditos, los intermediarios financieros facilitan, por medio de la canalización del ahorro de familias y empresas, la concreción de una mayor cantidad de proyectos de inversión. De esta forma, las economías alcanzan mayores niveles de rentabilidad en el uso de sus recursos escasos. Del correcto funcionamiento del sistema financiero, se benefician no sólo deudores y ahorristas, sino el conjunto de los agentes de la economía.

Debido a la propia naturaleza de los contratos de depósito y de crédito, la confianza de los agentes en el sistema financiero es un factor imprescindible para su correcto funcionamiento. Las experiencias de distintos países han demostrado que problemas en una institución de intermediación financiera rápidamente pueden extenderse al resto de las instituciones, con consecuencias fuertemente negativas no sólo sobre ahorristas y agentes con necesidad de financiamiento, sino sobre el público en general, a través de los problemas que se generan en el funcionamiento del sistema de pagos de la economía.

La regulación y supervisión contribuyen a la preservación de la confianza en el sistema financiero a través de la exigencia de criterios de prudencia en la conducción del negocio de intermediación financiera, del control del cumplimiento de dichas exigencias y de la difusión de información acerca de la situación económica y financiera de las instituciones. De esta forma, la regulación y supervisión cumplen un rol preponderante en el desarrollo y mantenimiento de un sistema financiero estable, seguro y eficiente.

La Superintendencia de Instituciones de Intermediación Financiera

En Uruguay la responsabilidad de regular y supervisar a las instituciones de intermediación financiera corresponde a la Superintendencia de Instituciones de Intermediación Financiera (SIIF) del Banco Central del Uruguay (BCU).

Para el cumplimiento de su rol supervisor y regulador, la SIIF tiene como marco de referencia los estándares internacionales contenidos en las recomendaciones y acuerdos del Comité de Basilea para Supervisión Bancaria. La SIIF procura que tanto el diseño como la implementación de estas recomendaciones internacionales se realice atendiendo a las características específicas del sistema financiero uruguayo.

Con el objetivo de preservar la estabilidad y solvencia del sistema de intermediación financiera, velando a su vez por el desarrollo y eficiencia de la actividad de intermediación, la SIIF promueve y exige que las instituciones adopten políticas prudentes en la forma de llevar a cabo sus negocios. De esta forma, la SIIF busca generar un ambiente de credibilidad y confianza tanto en el público como en la comunidad financiera internacional.

La SIIF se plantea ejercer una supervisión proactiva, integral, consolidada, y ajustada a los riesgos y características de cada institución. Para ello, en la evaluación otorga una fuerte responsabilidad al gobierno corporativo de las instituciones de intermediación financiera en el ámbito de las estructuras de gestión, control y supervisión interna. La SIIF asigna un rol preponderante, a su vez, a la disciplina que el mercado puede ejercer sobre las instituciones de intermediación financiera. Para ello persigue la difusión de información económico-financiera en cantidad y calidad tales que permita que los agentes puedan realizar una correcta evaluación de los riesgos al momento de la toma de decisiones.

Por otra parte, y atendiendo a la complejidad de los contratos financieros, la SIIF toma acciones tendientes a promover la defensa del consumidor, en especial de los agentes menos sofisticados.

La SIIF comienza, a partir de ahora, con la publicación de su Plan de Actividades, a anunciar sus lineamientos de trabajo a los distintos participantes de la industria de intermediación financiera y a la sociedad en su conjunto. Si bien la regulación necesariamente afecta las condiciones en las que los agentes toman sus decisiones financieras, con la publicación del Plan de Actividades la SIIF busca brindar mayor previsibilidad y transparencia a los agentes involucrados, a la vez que refuerza su compromiso y responsabilidad en la concreción de los objetivos y medidas anunciadas.

El Plan de Actividades de la SIIF

El 17 de setiembre de 2004 la SIIF presentó públicamente su Plan de Actividades para el último trimestre de 2004 y los lineamientos para 2005. A continuación, agrupadas según el tipo de funciones, se da cuenta de lo realizado en el último trimestre de 2004 y se exponen las principales líneas del Plan de Actividades que la SIIF se propone implementar durante 2005.

1. La función de Supervisión

La SIIF ha iniciado un proceso de cambio en la supervisión, adoptando nuevas metodologías para la evaluación del perfil de riesgo de las instituciones supervisadas. Estos cambios implican el rediseño de los sistemas de información con los que cuenta la SIIF y de sus procesos de supervisión, así como de su propia estructura organizacional.

Los cambios en la estructura organizacional implementados se refieren a la separación de las Unidades de Supervisión de acuerdo a los distintos tipos de empresas y a la creación de Unidades Especializadas de Riesgos (de crédito, operacional y de mercado y liquidez) que apoyen el proceso de supervisión con una visión enfocada y especializada en los riesgos que supervisan. Asimismo, se creó la Unidad de Control y Cumplimiento que asumirá la responsabilidad de dar curso a los procesos vinculados a la Defensa del Consumidor.

Como parte del proceso de cambio en la supervisión, y de acuerdo a las recomendaciones internacionales, la SIIF ha avanzado en acuerdos de cooperación con reguladores de España y Estados Unidos como forma de posibilitar el desarrollo de una supervisión global consolidada.

En general, las actividades vinculadas al proceso de supervisión son de reorganización interna de la SIIF, no obstante lo cual algunas de ellas tendrán efectos sobre las entidades supervisadas.

Actividades

- **Rediseño del sistema de información**

Las instituciones de intermediación financiera remiten información de distinta naturaleza y periodicidad a la SIIF. Esta información es la base para el monitoreo y control por parte de la SIIF, a la vez que permite proveer al público de la información relevante para la toma de decisiones. Si bien en esta área la SIIF ha introducido cambios relevantes a partir de 2002, el proceso de cambio requiere de nuevas modificaciones que aseguren un sistema de información confiable, completo y actualizado, y que a la vez no signifique una carga excesiva para las instituciones de intermediación financiera.

En este marco, la SIIF se propone ampliar la información solicitada a las instituciones con la finalidad de ejercer un mejor monitoreo de los riesgos de mercado y liquidez. A su vez, se propone simplificar y eliminar, parcial o totalmente, algunos de los requerimientos actuales de información.

Las actividades específicas a desarrollar relacionadas al rediseño del sistema de información tienen previsto el siguiente cronograma:

- Ampliación de información sobre tasas de interés – Junio 2005.
- Ampliación de la base de deudores a ser informada en la Central de Riesgos Crediticios – Junio 2005.
- Requerimientos de información para monitoreo riesgo liquidez: plazos residuales de activos y pasivos – Junio 2005.
- Requerimientos de información para monitoreo del riesgo tasa interés de la cartera de valores: inversiones en valores – Junio 2005.
- Información diaria de la posición en monedas extranjeras distintas del dólar estadounidense para monitoreo del riesgo de tipo de cambio – Diciembre 2005.
- Eliminación de reportes específicos sobre el cumplimiento de normas prudenciales relacionado con encajes, requerimiento de liquidez y responsabilidad patrimonial, que serán calculados a partir de la información del Balance Diario – Diciembre 2005.
- Eliminación total o parcial de requerimientos de información sobre el inventario de riesgos crediticios y el tope de posición en moneda extranjera - Diciembre 2005.
- Reducción del plazo para la entrega del Balance Mensual y ampliación de plazo para el Balance Diario – Mayo 2005.

- **Rediseño del proceso de supervisión**

La SIIF ha culminado la revisión de sus procedimientos de supervisión y está abocada al diseño e implementación de una nueva metodología de supervisión y evaluación de las instituciones de intermediación financiera.

En este marco, en el último trimestre de 2004, tal como estaba previsto en el Plan de Actividades de la SIIF presentado en setiembre de 2004, se culminó el proceso interno de planificación de las actividades de supervisión *in-situ* a desarrollar durante 2005, desarrollando estrategias de supervisión diferenciales atendiendo al perfil de riesgos de cada institución.

El proceso de supervisión se completa con la supervisión a distancia, o *extra-situ*, y el tratamiento a dar a instituciones con problemas. En este último caso, el supervisor debe tener pautas preestablecidas que guíen su accionar, contemplando explícitamente los grados de discrecionalidad con los cuales se podrá manejar y estableciendo, a su vez, las garantías necesarias que aseguren la rendición de cuenta y permitan determinar responsabilidades respecto de las decisiones adoptadas.

Las actividades específicas a desarrollar relacionadas al rediseño del proceso de supervisión tienen previsto el siguiente cronograma:

- Culminar la implementación de la nueva metodología de evaluación de instituciones y del plan de supervisión *in-situ* 2005 – Diciembre 2005.
- Rediseño del proceso de supervisión a distancia - Junio 2005.
- Rediseño del proceso de resolución de instituciones con problemas – Setiembre 2005.

- Revisión de la labor de los Auditores Externos

Los Auditores Externos desempeñan un importante rol en el proceso de supervisión de las instituciones de intermediación financiera, brindando una valoración independiente de la confiabilidad de la información contable y del grado de cumplimiento de la regulación.

El nuevo enfoque de supervisión adoptado por la SIIF asigna una mayor importancia a los Auditores Externos y requiere, por lo tanto, de la redefinición de sus roles, responsabilidades e incompatibilidades en su accionar.

Las actividades específicas a desarrollar relacionadas a la revisión de la labor de los Auditores Externos tienen previsto el siguiente cronograma:

- Revisión del rol de los Auditores Externos en el proceso de supervisión – Setiembre 2005.
- Regulación de los servicios que pueden brindar las firmas que realizan la auditoría externa de las instituciones – Diciembre 2005.

2. La función de regulación

El proceso de cambio iniciado por la SIIF en relación con la función de regulación, tiene por objetivo primordial dotar a la actividad de intermediación financiera de un marco que contribuya a su estabilidad y desarrollo, teniendo en cuenta los estándares internacionales y las características específicas del mercado uruguayo. Este proceso ha abarcado no sólo al diseño del marco regulatorio sino también al propio proceso de emisión de normas. Se ha puesto especial énfasis en el análisis costo-beneficio del marco regulatorio y en la consulta a las instituciones de intermediación financiera acerca de las modificaciones en estudio.

La labor regulatoria no sólo insume recursos del supervisor sino también representa un costo para las instituciones de intermediación financiera y, por ende, también para el resto de los participantes del mercado. Atendiendo a lo anterior, la incorporación del análisis costo-beneficio al proceso de emisión de nueva regulación permite introducir criterios de eficiencia en la definición del marco regulatorio. La consulta con las instituciones acerca de la normativa en estudio, por su parte, habilita una regulación más ajustada a la realidad local y minimiza los efectos distorsivos no deseados.

En este marco es que, desde la crisis financiera de 2002, la SIIF ha introducido modificaciones regulatorias de importancia, perfeccionado los requerimientos de liquidez y el tratamiento del riesgo de crédito.

En lo que respecta a los requerimientos de liquidez, atendiendo a las mayores volatilidades mostradas por los depósitos de no residentes respecto la de residentes, y la de los depósitos en moneda extranjera respecto la de moneda nacional, se establecieron exigencias de liquidez para los depósitos de no residentes y, para residentes, se definieron requerimientos de encaje más exigentes para moneda extranjera que para moneda nacional.

En cuanto al riesgo de crédito, con la finalidad de promover una mayor diversificación de riesgos, se establecieron topes a las colocaciones en el sector financiero y en valores, y topes por país, a la vez que se dio un tratamiento más estricto a los topes ya existentes para los créditos al sector no financiero. Se ajustó el tratamiento que se da a las garantías de créditos, reduciendo en forma gradual su valor de cómputo a medida que transcurre el tiempo para los créditos en categorías de vencidos. Se estableció también, que aquellos deudores que se encuentren morosos en una institución tengan una calificación de riesgo en el resto del sistema no mejor de categoría 3.

Por último, tal como se anunció en la presentación de Setiembre de 2004, durante el último trimestre de 2004 se aprobó un régimen que prevé la existencia de habilitaciones diferenciales para las cooperativas de intermediación financiera. Se establecieron dos tipos de licencias, con diferentes exigencias de patrimonio, en función de las actividades que se autorizan para cada caso, destacándose las limitaciones en lo que respecta a la actividad por moneda y tamaño de las operaciones.

Actividades

- **Riesgos**

La SIIF se propone introducir modificaciones regulatorias, definiendo estándares mínimos para la gestión y administración de los riesgos propios del negocio de intermediación financiera, y el papel a cumplir por los distintos componentes del Gobierno Corporativo. Estos estándares se definirán tanto para la gestión integral de riesgos, como para la gestión de los riesgos específicos de crédito, mercado, liquidez y operacional. En particular, la nueva normativa estipulará las responsabilidades del directorio y la alta gerencia de las instituciones en la definición e implementación de las políticas de manejo de riesgos, para lo cual deberán determinar los riesgos que se está dispuesto a asumir, especificando los tipos de riesgos, la forma de medirlos, los niveles máximos de exposición aceptados y la forma de monitorearlos, controlarlos y

mitigarlos. Las instituciones, a su vez, deberán dar difusión a sus prácticas y políticas de gobierno corporativo.

En enero de 2005 se aprobó la nueva normativa para el riesgo de crédito. Las modificaciones tienden a completar al sistema de clasificación de riesgos crediticios, contemplando los riesgos por descalce de moneda de los deudores y, para deudores no residentes, el riesgo del país de residencia del deudor, medido este por la calificación de riesgo soberano. A su vez, en búsqueda de una mayor eficiencia en el sistema de clasificación de deudores, se amplió el número de categorías existentes. Con el mismo objetivo de eficiencia, la nueva regulación permite a las instituciones de intermediación financiera, dependiendo de su desempeño en el cumplimiento de las normas existentes, la utilización de criterios profesionales diferentes a los que pauta la normativa, creando un adecuado sistema de incentivos que posibilitan un mejor ajuste de la clasificación de riesgos a la variada casuística posible. Se puso énfasis, además, en el análisis de flujo de fondos y se introdujo, para deudores de montos mayores, la elaboración de escenarios de estrés, combinando de esta manera elementos prospectivos con los basados en desempeño pasado de los deudores. Para el caso de los deudores por importes menores (hasta 0,2% de la Responsabilidad Patrimonial Básica para Bancos en deudas en moneda extranjera y hasta 0,6% en deudas en moneda nacional), se otorga libertad a las instituciones financieras para evaluar el riesgo de crédito y se permite que la clasificación, una vez otorgado el crédito, se determine en función del cumplimiento de la obligación (paga o no paga), dando mayor libertad para el caso de los deudores en moneda nacional.

Esta nueva regulación entrará en vigencia en forma gradual entre enero de 2006 y enero de 2007, y previo a su plena vigencia, en enero de 2007, está previsto el trabajo conjunto con las instituciones de intermediación financiera para la fijación de estándares mínimos que regirán el análisis de escenarios, y para la evaluación del impacto de la nueva regulación.

Las actividades específicas a desarrollar relacionadas con la regulación de los riesgos del negocio bancario tienen previsto el siguiente cronograma:

- Definición de estándares mínimos para la gestión integral de riesgos – Junio 2005.¹
- Definición de estándares mínimos para la gestión de riesgos específicos (crédito, mercado, liquidez y operacional) – Setiembre 2005.
- Informe sobre Gobierno Corporativo - Diciembre 2005.
- Clasificación de riesgos crediticios:
 - Definición de estándares mínimos para análisis de escenarios – Mayo 2005.
 - Evaluación de la metodología de escenarios y análisis de impacto de la nueva regulación para créditos menores – Junio 2005.
 - Incorporación a la normativa de los valores numéricos de depreciación de la moneda nacional a contemplar en los escenarios para el análisis del riesgo por descalce de monedas del deudor - Octubre 2005.
 - Segunda evaluación de la metodología para el análisis de escenarios
 - Aplicación del nuevo régimen de clasificación para el Sector Financiero y para los créditos al Sector no Financiero inferiores al 5% de la Responsabilidad Patrimonial Básica para Bancos (RPBB) – Enero 2006.

¹ Inicialmente esta actividad había sido planificada para el cuarto trimestre de 2004, habiendo sido reagendada para el primer semestre de 2005.

- Aplicación del análisis de escenarios para créditos superiores al 15% de la RPBB – Junio 2006.
- Aplicación del análisis de escenarios para créditos superiores al 5% de la RPBB – Diciembre 2006.
- Aplicación de los nuevos porcentajes para el cómputo de garantías - Enero 2007.

- Requerimientos de patrimonio mínimo

La regulación exige a las instituciones de intermediación financiera mantener en todo momento un nivel de patrimonio igual o mayor a un mínimo preestablecido: la Responsabilidad Patrimonial Neta Mínima (RPNM). Las recomendaciones internacionales contenidas en el Primer Acuerdo de Capitales de Basilea, sugieren niveles patrimoniales de 8% de los activos ajustados por riesgo para el tratamiento del riesgo crédito y requerimientos para el riesgo de mercado (tipo de cambio y tasa de interés). La regulación vigente en Uruguay exige niveles patrimoniales mayores a los indicados en el Acuerdo de Basilea, 10% de los activos ajustados por riesgo, sin exigir cargos específicos para los riesgos de mercado.

La SIIF planea realizar estudios para determinar si es necesario introducir modificaciones a la forma de cálculo de la RPNM con la finalidad de volverla más sensible al riesgo de las instituciones. En este sentido, se revisarán los porcentajes actuales de requerimiento patrimonial y se evaluará la conveniencia de establecer requerimientos específicos para los riesgos de mercado. Se estudiará también la introducción de requerimientos de patrimonio diferenciales según la moneda en la que están denominados los riesgos y se revisarán las ponderaciones aplicadas a las diferentes categorías de activos incorporando la información de riesgo otorgadas por agencias calificadoras. Se estudiará, además, requerir patrimonio adicional para las inversiones a vencimiento cuando la diferencia entre su valor de mercado y el contable exceda de ciertos máximos .

De acuerdo al Plan de Actividades presentado en setiembre de 2004, la SIIF tenía previsto introducir modificaciones a la RPNM en diciembre de 2004, pero han sido agendadas según el siguiente cronograma:

- Estudio para evaluar posibles cambios al cálculo de la RPNM incorporando diferenciación por monedas, calificación de riesgo de agencias calificadoras y requerimiento por diferencias con cotización de mercado – Junio 2005.
- Requerimientos de capital por riesgos de mercado (tipo de cambio y tasa de interés) – Diciembre 2005.

- Modificaciones al Plan de Cuentas

La SIIF requiere a las instituciones de intermediación financiera que contabilicen sus operaciones y confeccionen sus estados contables de acuerdo a criterios preestablecidos contenidos en el Plan de Cuentas para Empresas de Intermediación Financiera. Este Plan de Cuentas está compuesto por un conjunto de normas generales, particulares y transitorias, el inventario de cuentas contables y consultas de carácter general.

La SIIF tiene previsto introducir modificaciones al Plan de Cuentas con la finalidad de mantener y mejorar su ajuste a las recomendaciones internacionales contenidas en las Normas Internacionales de Contabilidad.

Las principales modificaciones previstas tienen que ver con el tratamiento contable de los derivados financieros e intangibles, y mejoras en la apertura de las cuentas de Orden y Contingencias, de acuerdo al siguiente cronograma:

- Modificaciones al Plan de Cuentas:
 - intangibles – Junio 2005.
 - derivados financieros – Setiembre 2005.

3. La función de informar al mercado

Para la SIIF, brindar información al público acerca de las instituciones de intermediación financiera, además de un servicio a la sociedad, es una forma de democratizar la información en su poder.

A su vez, aumentando la cantidad y calidad de la información que se hace pública, se potencia el rol disciplinador que el mercado debidamente informado puede ejercer sobre las instituciones financieras en sus políticas de riesgos. De esta forma, las fuerzas del mercado pueden contribuir con el regulador en su objetivo de promover la estabilidad y solvencia del sistema financiero.

En función de lo anterior, la SIIF ha asumido la responsabilidad de mejorar significativamente la información que brinda al mercado. En este sentido, los avances son observables a través del aumento progresivo en la cantidad y calidad de la información publicada en la página de Internet del BCU. La SIIF, además, a través de la publicación de indicadores económico-financieros y la publicación trimestral del Reporte de Estabilidad Financiera, busca brindar elementos conceptuales que faciliten la interpretación de la información que hace pública.

La SIIF se propone continuar con este proceso de mejorar la información pública, aumentando el nivel de detalle con el que se exponen los estados contables de las instituciones y, al mismo tiempo, organizar información relevante en forma de series estadísticas. En este último caso, en enero de 2005 se comenzó con la publicación de series de depósitos, y está previsto continuar con series de tasas promedio de interés de operaciones activas y pasivas, y series de créditos al sector no financiero.

Las mejoras en la función de informar al mercado tienen previstas el siguiente cronograma:

- Publicación de información relevante en forma de series
 - Tasas de interés bancarias activas y pasivas: detallando, según el caso, moneda, plazo, modalidad y sector de actividad – Mayo 2005.
 - Créditos al sector no financiero: según moneda, residencia y sector de actividad – Junio 2005.
- Aumento en el nivel de detalle de los rubros de los Estados Contables mensuales que se publican: depósitos, patrimonio esencial y patrimonio complementario – Mayo 2005.

4. La función de defensa del consumidor

La creciente diversidad y complejidad de productos financieros convierte a la información al cliente en un elemento clave en la defensa de sus derechos como consumidor. La SIIF asume su parte de responsabilidad en la tarea de defensa del consumidor, en particular de los agentes menos sofisticados. En este sentido, se establecerán estándares de calidad, transparencia y de difusión de información, en el marco de un adecuado relacionamiento entre clientes e instituciones. Se busca promover, al mismo tiempo, la orientación al consumidor con el objetivo de permitirle una mejor utilización de la información disponible para la toma de decisiones financieras.

En este marco, y como parte de los cambios en la estructura organizacional de la SIIF, se creó la Unidad de Control y Cumplimiento que asumirá la responsabilidad de dar curso a todos los procesos vinculados a la defensa del consumidor.

Las actividades a desarrollar están relacionadas con la reglamentación de la operativa de las instituciones de intermediación financiera cuando actúan por cuenta y orden de sus clientes, de la información que las instituciones deben proporcionar a sus clientes respecto del precio y condiciones de tarjetas de crédito y otros productos, y de las pautas mínimas para la confección de los contratos financieros que establecen la relación entre la institución y sus clientes. La SIIF, a su vez, se propone brindar al público, a través de su sitio de Internet, elementos y herramientas que sirvan como orientación para la toma de decisiones financieras.

Las actividades específicas a desarrollar relacionadas con la defensa del consumidor tienen previsto el siguiente cronograma:

- Reglamentación de las operaciones por cuenta y orden de clientes – Junio 2005.
- Condiciones mínimas para la elaboración de contratos: Información y cláusulas generales que deben contener los contratos – Mayo 2005.