

REPÚBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - Nº 410

Bogotá, D. C., martes, 12 de junio de 2018

EDICIÓN DE 40 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 243 DE 2018 SENADO

por medio del cual se Adiciona un numeral al artículo 4° del Decreto-ley 2371 de 2015.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónase un nuevo numeral al artículo 4° del Decreto-ley 2371 de 2015, así:
6... *“Finagro podrá fondear o financiar bajo la modalidad de Contrato de Mutuo los Fondos bajo su administración, para lo cual se autoriza el traslado de recursos bajo la modalidad antes descrita, con el espíritu de promover los servicios financieros mediante la destinación de recursos que sirvan de herramienta a dichos Fondos.*

Las condiciones en las que se celebrarán los contratos de mutuo descritos en el presente numeral, serán establecidas por la junta directiva de Finagro”.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

Con sentimientos de consideración y respeto,



Carlos Ramiro Chavarro Cuellar
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Consideraciones preliminares

El Proyecto de ley que se presenta a consideración del honorable Congreso de la República, propende por el fortalecimiento del Fondo de Microfinanzas Rurales (FMR), y así fomentar el acceso al crédito en el sector rural. La Ley 1731 de 2014 creó el FMR, como un fondo sin personería jurídica, administrado por Finagro, con el objeto de financiar, apoyar y desarrollar las microfinanzas rurales en el país, estableciendo que contará con un patrimonio independiente del de su administrador, que en este caso es el Fondo para el Financiamiento para el Sector Agropecuario (Finagro).

Así mismo, dicha ley estableció para la conformación de los recursos iniciales del fondo, que el Gobierno nacional podrá transferir a este:

- a) Por una sola vez, recursos del programa creado por la Ley 1137 de 2007;
- b) Recursos de la recuperación de cartera de los actuales convenios de microcrédito del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, financiados a través de esquemas de banca multilateral;
- c) Aquellos recursos que tengan origen en el Presupuesto General de la Nación. De lo anterior solo tuvo lugar lo establecido en el literal b).

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en la reglamentación de la ley 1731 de 2014, consideró necesario reglamentar, entre otros aspectos, lo concerniente al financiamiento del sector agropecuario en relación con el Fondo de Microfinanzas Rurales, para lo cual expidió el Decreto Reglamentario 1449 de 2015, reglamentario de la Ley 1731 de 2014 y modificatorio del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario Pesquero y Desarrollo Rural número 1071 de 2015, y con este decreto, viabilizar la transferencia de recursos, producto de la recuperación de cartera del convenio interadministrativo número 20050041, cuyo objeto es la administración del Programa de Desarrollo de la Microempresa Rural (Pademer). Gracias a estos recursos, a través del Fondo de Microfinanzas Rurales se han podido beneficiar de créditos inclusivos 3.253 familias campesinas en 18 departamentos del país (321 municipios) accediendo a créditos de 2.6 millones en promedio. Este mecanismo ha permitido a Finagro ampliar los canales de acceso a recursos de financiamiento a través de tres entidades microfinancieras regionales no vigiladas, con desembolsos a la fecha por valor de \$8.800 millones de pesos.

Dadas las bondades que ha tenido éste instrumento de política del sector, es necesario potencializar su alcance permitiendo atender de manera adecuada las necesidades potenciales de fondeo de las instituciones microfinancieras del sector rural que atiende segmentos poblacionales donde la banca comercial no llega.

Ahora bien, con el propósito de fomentar la financiación del sector agropecuario y en especial las microfinanzas rurales, se promovió la expedición del Decreto-ley 2371 de 2015, “por el cual se crean y modifican unas funciones de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario y se modifica el objeto y las competencias del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro)”, ajustando y actualizando entre otros aspectos, las operaciones autorizadas para Finagro dentro del Estatuto Orgánico del Estatuto Financiero de cara a los fondos que administra, modificando los numerales del artículo 230 de dicho estatuto, así:

(...)

5. Invertir recursos propios, previa autorización de la Junta Directiva, y hasta un tope máximo anual del 20% de las utilidades de cada ejercicio, en los fondos que administre con el objetivo de financiar el desarrollo del sector agropecuario. Lo anterior, sin perjuicio de lo establecido en el numeral 3 del artículo 30 de la Ley 16 de 1990, modificado por el parágrafo del artículo 11 de la Ley 69 de 1993, referente a la inversión de utilidades en el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG).

(Subrayado fuera de texto).

(...)

En atención al trámite operativo establecido por la Superintendencia Financiera de Colombia frente a la clasificación, valoración y contabilización de las inversiones, dado en la Circular Básica Contable y Financiera (Circular Externa 100 de 1995), el concepto de *inversión* desde la óptica de la Superintendencia, implica:

“Las entidades sometidas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia (entidades vigiladas), están obligadas a valorar y contabilizar las inversiones en valores de deuda, valores participativos, inversiones en bienes inmuebles, inversiones en títulos valores y demás derechos de contenido económico que conforman los portafolios o carteras colectivas bajo su control, sean estos propios o administrados a nombre de terceros, de conformidad con lo dispuesto en la presente norma”.

(Subrayado fuera de texto)

2. Antecedentes

Las Leyes 590 de 2000 y 905 de 2004, así como los Decretos 312 de 1991, 519 de 2007, 919 de 2008 y 1098 de 2009, definen y regulan las operaciones de microcrédito y sus potenciales usuarios en Colombia. Así, el microcrédito es definido como el sistema de financiamiento para agentes económicos con operaciones activas de crédito cuyos montos máximos por operación no exceden 25 smlmv (\$14,8 millones en 2012) y cuyo saldo de endeudamiento no sobrepasa 120 smlvm por deudor (\$68 millones en 2012), al momento de la aprobación del crédito (excluyendo los créditos hipotecarios) así como las realizadas con microempresas cuya principal fuente de pago provenga de los ingresos derivados de su actividad (Ley 590 de 2000; Decreto 919 de 2008 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2008).

Para cumplir con el objeto de la ley 59 de 2004 de “Promover el desarrollo integral de las micro, pequeñas y medianas empresas en consideración a sus aptitudes para la generación de empleo, el desarrollo regional, la integración entre sectores económicos, el aprovechamiento productivo de pequeños capitales y teniendo en cuenta la capacidad empresarial de los colombianos” (Ley 590 de 2000) se crearon mecanismos adicionales para la constitución del mercado como el Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Fomipyme), el Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas Rurales, Emprender, e igualmente se autorizó a los intermediarios financieros para cobrar honorarios y comisiones cuyas tarifas se rigen por el Consejo Superior de la Microempresa, entre otros (Barona, 2004).

El microcrédito hace parte de los servicios financieros de pequeña escala denominado microfinanzas, dentro del cual se encuentran otros servicios tales como los microseguros, micropensiones y ahorros, entre otros. Sin embargo, en Colombia no existe, como tal, una definición de las microfinanzas en la legislación.

El más reciente esfuerzo por reglamentar y profundizar las operaciones de microcrédito en zonas rurales del país, lo constituye la Resolución número 2 de 2010 de la CNCA en su artículo 1°, en la cual se autoriza a Finagro a crear líneas especiales de redescuento dirigidas a créditos agropecuarios de bajo monto y rurales destinados a la financiación de proyectos, desarrollados por personas naturales o jurídicas, catalogadas como microempresas. La iniciativa nace como respuesta a la necesidad de expandir este tipo de operaciones más allá de los centros urbanos hacia los lugares y actividades que el microcrédito no ha logrado penetrar con profundidad.

A lo anterior, se le une a escala internacional las disposiciones realizadas por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2010) -ente encargado de la regulación y supervisión bancaria- el cual reconoció las particularidades del microcrédito y diferenció los esquemas de supervisión y medición de riesgo de este tipo de crédito frente al convencional, así como sus especificidades de plazos cortos y bajos montos de préstamos, los niveles de aprovisionamiento y requerimientos de capital, proveyendo unos lineamientos específicos en esta materia. Dichas disposiciones brindan facilidades a las entidades financieras que quieran realizar este tipo de operaciones y complementan el marco jurídico e institucional necesario para su consolidación.

3. Justificación Ampliación Fuente de Recursos Fondo de Microfinanzas Rurales

La presente propuesta de otorgar redescuento para créditos de bajo monto, se justifica en cuatro ideas básicas:

1. El microcrédito como herramienta de acceso para las personas y empresas excluidas del sistema financiero actual.
2. Las características diferentes de los clientes de microcrédito con relación a los clientes tradicionales;
3. La amplia demanda de recursos para la colocación de este tipo de créditos en el mercado colombiano, especialmente en el ámbito rural.

El Fondo de Microfinanzas Rurales es creado con la Ley 1731 de 2014, con el fin de fomentar el acceso al crédito en el sector rural, mediante el uso de la tecnología microcrediticia que facilita el acercamiento del microempresario rural a un mecanismo de crédito acorde con sus necesidades de acompañamiento. Es importante destacar que el reporte de inclusión financiera destaca que, para todos los productos considerados, la mayor parte de los usuarios activos están concentrados en las ciudades y municipios intermedios, siendo un producto representativo de inclusión las operaciones de microcrédito (6,7% del total).

Por otra parte, de acuerdo con el análisis realizado por el DANE a finales del 2015, si bien es cierto la incidencia de la pobreza multidimensional en las zonas rurales ha disminuido, ubicándose en el 44,1%, al realizar la brecha urbano-rural se identifica un incremento, siendo este un 2,86 en 2014. Es decir, por cada 1% de pobres multidimensionales zona urbana se presentan 2,86% en zona rural.

Gráfico 1. Incidencia de Pobreza multidimensional y brecha rural-urbana según zona 2010-2014

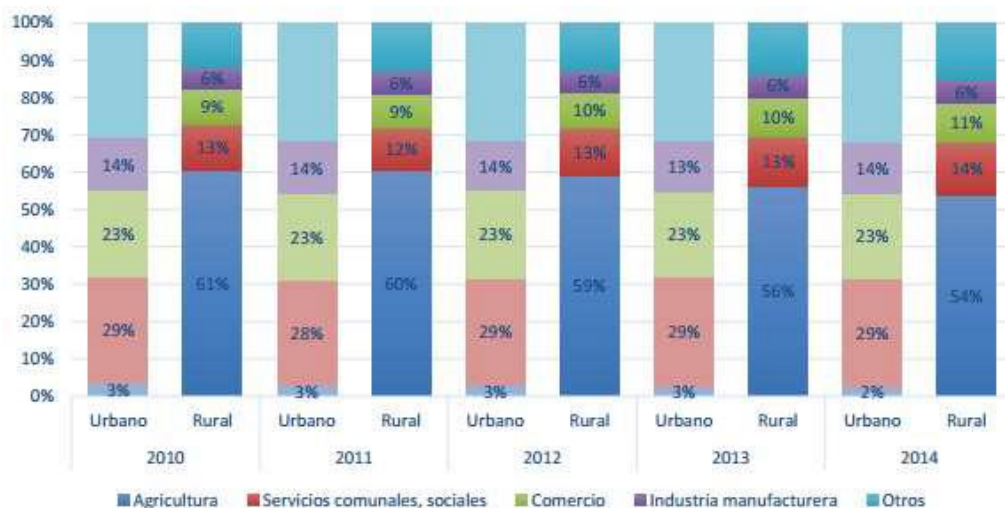


Fuente: DNP-DDRS a partir de DANE

El gráfico anterior es una clara muestra de la necesidad de enfocar esfuerzos a la disminución de la brecha rural y urbana, para lo cual el acceso al financiamiento formal ha demostrado ser una herramienta eficaz en la búsqueda de este propósito.

Así mismo, de acuerdo al análisis del DNP con base en las cifras del DANE, se ha evidenciado la diversificación del campo colombiano, donde, aunque el sector de la Agricultura, caza y pesca sigue teniendo una participación relevante pasó del 61% en 2010 al 54% en 2014, evidenciándose el crecimiento de actividades como el Comercio (11% de participación). Es así como la metodología microfinanciera que evalúa la voluntad de pago de la Unidad familiar con base en la diversificación de sus ingresos que les permiten un flujo de caja suficiente para pagar las cuotas de los microcréditos, permitiendo de esta manera que los hogares campesinos tengan acceso a capital de trabajo.

Gráfico 2. Participación de Ingreso según rama económica y zona 2010-2014



Fuente: DNP-DDRS a partir de DANE.

De lo anterior puede concluirse que en Colombia basados en los índices de pobreza multidimensional para los habitantes rurales cerca de 2.352.000 hogares podrían acceder a servicios financieros incluyentes, donde las Microfinancieras actualmente tienen una cobertura superior al 90% del territorio Nacional (se exceptúan los departamentos de Vichada, Guanía y Vaupés).

La Mayoría de las citadas entidades Microfinancieras buscan atender la población que no viene siendo incluida por la Banca tradicional. Según el último reporte trimestral de Inclusión Financiera de Banca de las Oportunidades, a diciembre de 2016 cerca de 7,6 millones de adultos en Colombia aún no cuenta con servicios financieros formales.

De acuerdo a lo anterior, el Fondo de Microfinanzas se constituye como una posibilidad adicional de fondeo para las Entidades Microfinancieras, en particular, las no vigiladas que actualmente no pueden acceder a recursos de redescuento Finagro por limitaciones normativas.

Así las cosas, con el Fondo de Microfinanzas se pretende atender un nicho de mercado tradicionalmente desatendido, dado que con los recursos de los Bancos de primer piso y de Bancoldex los operadores microfinancieros suelen fondear operaciones urbanas, dejando un importante segmento poblacional sin atender.

Herramienta de acceso con altos beneficios sociales

El microcrédito representa una herramienta de acceso al crédito para personas, micro y pequeñas empresas, que en la actualidad están excluidas del mercado financiero por sus características económicas y su tamaño. De acuerdo con algunos autores (Morduch (1999), Armendáriz de Aghion y Morduch (2005)), la expansión del crédito redundaría en mayor bienestar para las personas con menores ingresos de una sociedad. Inclusive, hay evidencia empírica que muestra que, a nivel macroeconómico, existe una correlación inversa entre el acceso al sector financiero que exhibe un país y el nivel de pobreza del mismo (Honohan (2004)), lo que demuestra las externalidades positivas que el microcrédito puede ofrecer a la economía en la lucha contra la pobreza y en la promoción del desarrollo económico (Karlán & Zinman, 2007).

Los beneficios del microcrédito van más allá del acceso al sistema financiero, pues permiten estimular el desarrollo económico del país a través de la suavización del consumo de las personas con menores ingresos, compensando los efectos de los choques adversos que reducen sus ingresos y deterioran su calidad de vida. El microcrédito permite el ascenso social de la población, ya que provee recursos para adquirir nuevas tecnologías, educación, etc., otorgando a sus usuarios capacidades que le permiten superar la trampa de pobreza. Vale la pena destacar que los principales beneficiarios de los recursos intermediados hacia el microcrédito en Colombia han sido agentes económicos vulnerables como mujeres cabezas de hogar, campesinos sin tierra, desplazados, así como microempresas, pequeños comerciantes, entre otros (Banco de la República, Finagro y MADR, 2010).

Se dirigen a un sector con características particulares. Las características de los clientes del microcrédito son significativamente distintas a las de un cliente tradicional, pues tienen limitadas garantías o carecen de ellas, tienen ingresos moderados, es una población dispersa (particularmente aquella ubicada en áreas rurales), carecen de historia crediticia, no cuentan con información suficiente de su flujo de caja y realizan operaciones de bajo monto.

Las tecnologías de microcrédito permiten ajustarse a dichas características mediante modelos de banca relacional. En una entidad de crédito tradicional se exige simultáneamente

documentación y respaldo patrimonial, y la decisión de otorgamiento del crédito depende de la veracidad y solidez de los documentos entregados, así como de las garantías provistas. En el caso de operaciones de microcrédito, el analista de crédito hace un esfuerzo adicional (asumiendo mayores costos de transacción) por compilar información económica de las actividades formales e informales del prestamista, a través de visitas directas a su empresa y a su unidad familiar. Basado en dicha información, elabora el flujo de caja de la unidad económica y dispone de unas características de pago y de financiación adaptadas a esta. Las Instituciones Financieras de Microcrédito (IMF) proveen, en la mayoría de los casos, asesoría directa y acompañamiento permanente durante la vigencia del crédito, con el propósito principal de minimizar el riesgo de no pago.

La necesidad de crear una nueva línea de microcrédito con requerimientos diferentes a los tradicionales, que permitan otorgar créditos a este segmento de la población, se hace patente cuando se analiza el porcentaje de usuarios que acceden al crédito en condiciones Finagro de aquellos que se han beneficiado de los programas de microcréditos administrados por Finagro. Tan sólo 7% de los usuarios de microcrédito de estos programas han obtenido créditos en condiciones Finagro. Este es un claro ejemplo de las posibilidades que otorga el crédito de bajo monto para promover el acceso al financiamiento de una población con características distintas a la que actualmente accede a los créditos tradicionales.

Alto potencial en la demanda de recursos. El desarrollo de la industria de las microfinanzas en Colombia ha sido lento respecto a otros países de la región (Pontificia Universidad Católica de Chile, 2009), a pesar de la gran demanda existente. Esto se debe a que las IMF que operan ofrecen una gama limitada de productos y la renuencia por parte de las instituciones financieras tradicionales a penetrar activamente en segmentos de la población que presenta dificultades estructurales de acceso al crédito tradicional, debido a la alta percepción del riesgo de los mismos (Loubière, Lee Devaney, & Rhyne, 2004).

El Gobierno nacional, a través del Programa de Desarrollo de las Oportunidades de Inversión y Capitalización de los Activos de las Microempresas Rurales -Banca de las Oportunidades, ha permitido fomentar el desarrollo del microcrédito, en conjunto con diferentes actores del mercado financiero tradicional como son las compañías de financiamiento comercial. El apoyo del Gobierno nacional ha sido vital para que la cartera de microcrédito a junio de 2012 haya crecido a una tasa anual del 21,2% (Banco de la República, 2012) y haya alcanzado en marzo de dicho año 1,6 millones de usuarios (Asobancaria, 2012). No obstante, gran parte de estos créditos de bajo monto se han otorgado siguiendo las tecnologías de evaluación del crédito tradicional. La aplicación de tecnologías de microfinanzas podría ampliar aún más el acceso al crédito.

De acuerdo con el Banco de la República, Finagro y MADR (2010), existe una demanda potencial elevada para microcrédito en Colombia, particularmente en zonas rurales y en pequeños centros urbanos, que se estima puede alcanzar 10,2 millones de personas. Así, el número de usuarios de créditos de montos bajos podría incrementarse en seis veces su nivel actual. Sin embargo, para que dicho mercado pueda ser satisfecho, se requiere extender los puntos de atención al usuario, la creación de tecnologías microcrediticias innovadoras y adaptadas a las características de las diferentes zonas del país, la modificación de algunos aspectos en el marco regulatorio en el que actualmente se desarrolla dicha actividad, como los topes a la tasa de interés, los requerimientos provisiones y patrimonio, entre otras (Banco de la República, Finagro y MADR, 2010).

De los honorables Senadores,



SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (artículos 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 5 del mes de junio del año 2018 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 243, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar*.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 5 de junio de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 243 de 2018 Senado, *por medio de la cual se adiciona un numeral al artículo 4º del Decreto-ley 2371 de 2015*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar*.

La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Efraín José Cepeda Sarabia.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.