



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA
CAMARA DE REPRESENTANTES



**CENTRO
DEMOCRÁTICO**
Mano firme
Corazón grande

PROYECTO DE LEY 19 DE 2019

“POR EL CUAL SE CREA EL SISTEMA MÓVIL DE GARANTÍAS PARA EL SECTOR AGROPECUARIO”

EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA

Artículo 1°. OBJETO DE LA LEY. Créase el Sistema Móvil de Garantías para el Sector Agropecuario el cual será administrado por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario – FINAGRO.

Parágrafo 1°. El Sistema Móvil de Garantías para el Sector Agropecuario contará con un Sistema de Información de Garantías del Crédito Agropecuario a cargo de FINAGRO, cuyo fin será el de conocer en tiempo real la disponibilidad de recursos patrimoniales con las que cuenta un productor rural para ser objeto de crédito de la banca ordinaria y comercial.

Parágrafo 2°. Cuando la banca intermediaria requiera una garantía real para efectos de crédito y financiamiento, FINAGRO expedirá, a través del Fondo Agropecuario de Garantías, una certificación a favor de la entidad bancaria, que surta los efectos de una garantía real, la cual deberá ser aceptada, sin excepción, por cualquiera de dichas entidades. La certificación contendrá el valor y especificación de las obligaciones que se garantizan.

Artículo 2°. REGLAMENTACION. La Comisión Nacional de Crédito Agropecuaria será la encargada de reglamentar el Sistema Móvil de Garantías para el Sector Agropecuario.



Artículo 3°. GARANTIAS. Las garantías vigentes al momento de entrar a regir la normatividad que regule el Sistema Móvil de Garantías para el Sector Agropecuario podrán traspasarse a dicho sistema, para que sustituya las garantías hipotecarias por la certificación que expida FINAGRO a través del Fondo Agropecuario de Garantías - FAG.

Parágrafo°. Los costos derivados del traspaso al sistema tendrán una tarifa mínima y única que de manera exclusiva reconozca sus costos administrativos. La Superintendencia de Notariado y Registro reglamentará dicho traspaso.

Artículo 4°. AFECTACIÓN DE INMUEBLES PARA LAS OBLIGACIONES CREDITICIAS RELACIONADAS CON EL SECTOR AGROPECUARIO. Los inmuebles de propiedad de productores y comercializadores del sector agropecuario que soliciten crédito a través de los establecimientos vigilados por la Superintendencia Financiera quedan afectados a favor de FINAGRO con el registro previsto en el Artículo 1°, afectación que tendrá la naturaleza de derecho real conforme a lo previsto en el inciso primero del artículo 665 del Código Civil, con preferencia sobre cualquier hipoteca que se constituya o registre sobre ellos con posterioridad al registro de la afectación.

Para los fines anteriores, FINAGRO como administrador del Sistema Móvil de Garantías para el Sector Agropecuario, le enviará al correspondiente registrador de instrumentos públicos la solicitud del propietario a que se refiere la presente norma, para que proceda a inscribir la afectación a su favor en la correspondiente matrícula inmobiliaria. La afectación se levantará en el momento en el que FINAGRO certifique que no existen obligaciones pendientes garantizadas por el respectivo inmueble.



Parágrafo°. La afectación atrás mencionada se constituirá a favor de FINAGRO quien administra el Sistema Móvil de Garantías para el Sector Agropecuario, y la certificación que este expida a favor de la entidad financiera que desembolse el valor del crédito, será el documento idóneo para efectos de la garantía del crédito frente a dicha entidad, la cual se servirá de esta en caso de requerirse el cobro judicial del valor impagado del crédito respectivo.

De acuerdo con lo anterior, la garantía se entenderá constituida en el mismo grado a favor de las entidades que indique dicho administrador, por escrito a la Oficina de Registro correspondiente, pudiendo cambiar dichas entidades a solicitud del propietario del inmueble cuando el valor de las obligaciones crediticias garantizadas, en relación con el valor del inmueble aceptado por los acreedores, así se lo permita.

Artículo 5°. CARTERA SUSTITUTIVA. La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario de acuerdo con sus competencias tomará las medidas conducentes para que de la cartera sustitutiva que utiliza el sector financiero como mecanismo que reemplaza la inversión forzosa en TDA's, como mínimo el 70% de esta cartera sustitutiva se coloque en el eslabón primario de todas las cadenas agropecuarias. De igual manera, como mínimo el 70% de la cartera de redescuento de FINAGRO se colocará entre los productores primarios del sector agropecuario.

Artículo 6°. VIGENCIA. Los efectos dispuestos en la presente ley entraran a regir a partir de su promulgación, y derogan las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Senadores

MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA

Senadora de la República

PROYECTO DE LEY 19 DE 2019

“Por el cual se crea el Sistema Móvil de Garantías para el Sector Agropecuario”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. JUSTIFICACIÓN.

Crear un Sistema Móvil de Garantías, administrado por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario – FINAGRO, de manera que cuando la banca intermediaria requiera del otorgamiento de una garantía real, FINAGRO expedirá respecto a los predios inscritos y vinculados a este sistema, una certificación a favor de la entidad bancaria, que surta los efectos propios de una garantía real, la que, a su vez, puede y debe ser aceptada por cualquier entidad bancaria.

Las garantías que se encuentren vigentes al momento de entrar a regir la normatividad que regule el Sistema Móvil de Garantías, podrán traspasarse al FAG, para que sustituya las garantías hipotecarias, por la certificación que expida FINAGRO.

Esta modalidad de garantía habilita al deudor del sector agropecuario para que en la medida que vaya cancelando sus obligaciones crediticias, al mismo tiempo recupere su capacidad de endeudamiento y no como ocurre con la garantía hipotecaria, la cual mantiene su vigencia plena sobre el bien inmueble hasta tanto se cancele la totalidad del crédito.

Uno de los limitantes para la garantía de menor riesgo y por ende la correcta asignación de los créditos, es la falta de un sistema de información que permita el apoyo del sistema financiero en los procesos de evaluación y adjudicación del crédito. En tal sentido resulta fundamental crear un sistema de información de crédito agropecuario y garantías, que incluya la historia crediticia de los solicitantes, su experiencia, conocimiento y sostenimiento dentro de su actividad, así como sus garantías reales, activos y pasivos.

I. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política de Colombia, artículos 57, 63, 64, 65, 66.
- Ley 101 de 1993, Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.
- Ley 1876 de 2017, Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria.
- Decreto 1071 de 2015, (Libro 1, Estructura del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, Parte 1, sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural)
- Ley 160 de 1994, Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1731 de 2014, Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial, y se dictan otras disposiciones relacionadas con el fortalecimiento de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (CORPOICA).

II. IMPACTO FISCAL Y PROPUESTA ECONÓMICA

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, es de precisar que el presente Proyecto de Ley, no genera un impacto fiscal que implique una modificación en el marco presupuestal de mediano plazo, toda vez que no se incrementará el



Presupuesto General de la Nación, ni ocasiona la creación de una nueva fuente de financiación.

CAPITAL PARA EL CAMPO

El desarrollo rural reclama el capital necesario para la recuperación del campo, tras una prolongada fase de descapitalización generada por el clima de inseguridad rural, que no solo alejó al Estado mismo, que no estaba en posición de eludir sus responsabilidades, sino que también espantó la voluntaria inversión privada de capital y la iniciativa individual del productor para renovar su equipamiento e instalaciones.

SIN CAPITAL NO HAY DESARROLLO RURAL

- El 76% de las personas que habitan el campo no cuentan con acceso a crédito.
- Del total de los recursos que colocó el sistema financiero el año anterior, solo el 3,4% se dirigió al sector agropecuario, mientras que el industrial recibió el 20,4%, el comercio el 15,8% y la construcción el 16,9.
- Hay oferta de microcrédito, pero con tasas 1,5 veces más elevadas que la tasa promedio de consumo (tarjetas de crédito) -Tasa de microcrédito 36%E.A. y Tasa de Usura en Microcrédito de 55%E.A.
- En 2017 FINAGRO colocó 14,7 billones de pesos en créditos a 445 mil productores, lo que arroja un valor promedio de 33 millones de pesos por crédito. Sin embargo, la cobertura solo es del 24% entre la población objetivo.



Los mismos 14,7 billones de pesos arrojan una cifra promedio de 334 mil pesos por hectárea al cubrir los 44 millones de hectáreas en actividades agrícolas y pecuarias. Cifra insuficiente para pensar en el agro como un gran impulsor de desarrollo.

- El país no ha logrado consolidar una cultura ni una oferta adecuada de seguros agropecuarios, lo que hace que el sector financiero no le otorgue financiamiento al productor rural.

- La inflación en 2017 fue de 4,09%. A un productor agropecuario se le cobra una tasa de interés que es hasta 3 veces la inflación.

- Las tasas del crédito FINAGRO no logran su objetivo de fomento y no son competitivas. Las tasas de créditos con plazos superiores a 10 años son aún más costosas.

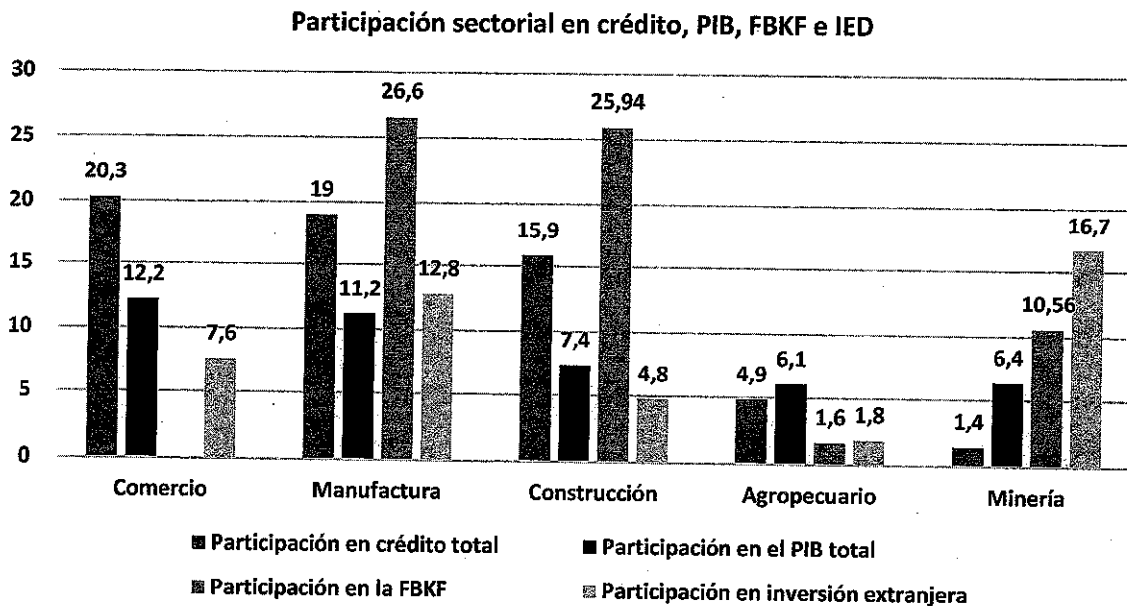
- El único ganador con el sistema de crédito FINAGRO es el sistema financiero, que obtiene grandes diferenciales entre lo que paga y lo que cobra. En 2017 el sistema financiero obtuvo más de 630 mil millones de pesos por la intermediación en los créditos agropecuarios con recursos FINAGRO.

EL CRÉDITO QUE NECESITA EL DESARROLLO RURAL

El crédito es un instrumento de desarrollo y ninguna economía sobrevive sin un sistema financiero impulsor. No se puede considerar a la banca como “enemigo” del desarrollo rural, pero tampoco como un actor que haya logrado integrar sus productos a los objetivos de la reconversión del campo, en la cual son definitivos los recursos de capital. Para nuestro caso, es necesario registrar que, de acuerdo con cifras de la Superintendencia Financiera, del total de recursos colocados por la

banca comercial para 2017, solo el 3,4 % se dirigió al sector agropecuario, a diferencia del sector industrial en donde se colocó el 21%, o el de la construcción con el 17%.

Esta situación no se compadece con el rezago en la formación bruta de capital fijo rural, ni con las urgencias de la reconversión. Por lo tanto, además de la ampliación de los recursos del programa DRE y de FINAGRO, es importante canalizar recursos de la banca privada, en condiciones que consulten la realidad de la producción en cuanto al costo, requisitos de acceso y amortización, de acuerdo con los ciclos de ingresos de cada renglón productivo.



Fuente: Banco de la República - DANE

El crédito se debe sumar como mecanismo orientador de la reorganización de la producción agropecuaria, a través de líneas de fomento en condiciones de prioridad, para proyectos que promuevan la adecuada utilización de los suelos alrededor de la productividad y el cuidado ambiental. De igual manera, los créditos asociativos deben tener condiciones de preferencia.

Frente a los temas críticos de ajuste al cambio climático, el crédito también debe contar con mecanismos para asumir el “riesgo asociado a la producción”, en cuanto a suministro de recursos frescos, prórrogas y refinanciaciones.

Uno de los mayores obstáculos que enfrentan los productores rurales al momento de acceder a las líneas de crédito para el apoyo de las diversas actividades del sector, lo constituyen las condiciones que imponen los establecimientos de crédito, especialmente en lo que respecta al otorgamiento de garantías reales, las cuales, en la mayoría de los casos, se encuentran en poder de dichos establecimientos.

Esto genera serias dificultades a los solicitantes del crédito, ya que, de una u otra manera, se encuentran amarrados a determinada institución financiera, con la cual han tenido en el pasado algún tipo de relación, condición que los obliga a mantener la totalidad o parte de sus bienes gravados con garantía hipotecaria, a pesar de haber atendido oportunamente buena parte del crédito otorgado.

Por ello se requiere la creación de un Sistema Móvil de Garantías, en virtud del cual el depositario y administrador de las garantías en el sector agropecuario, sea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario – FINAGRO, de manera que cuando la banca intermediaria requiera del otorgamiento de una garantía real, sea FINAGRO, en su calidad de administrador de la respectiva garantía, quien expida a través del Fondo Móvil de Garantías para el Sector Agropecuario, una certificación a favor de la entidad bancaria, que surta los efectos propios de una garantía real, la que a su vez, puede y debe ser aceptada por cualquier entidad bancaria.

En relación con las garantías que se encuentren vigentes al momento de entrar en vigencia la normatividad que regule el Sistema Móvil de Garantías, estas podrán traspasarse a dicho Fondo, para que sustituya las garantías hipotecarias, por la certificación que expida FINAGRO a través del FAG.



Con esta propuesta se aliviarían las dificultades que en materia de obtención de crédito afrontan los ganaderos y agricultores del país, logrando, muy seguramente, una reducción sustancial en los costos que genera el otorgamiento de garantías reales a favor de la banca intermediaria.

LAS PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS PARA EL ACCESO A CRÉDITO POR PARTE DE LOS PRODUCTORES DEL SECTOR AGROPECUARIO

- a) Aumento sostenido en las colocaciones de crédito para el sector, sin embargo, el grado de profundización y cobertura financiera es muy bajo.
- b) Con excepción de algunos bancos, los intermediarios financieros formales amplían muy lentamente las colocaciones de cartera agropecuaria debido a la percepción de alto riesgo del sector, a los elevados costos en la administración de los créditos y la falta de información para identificar buenos clientes.
- c) A pesar de lo anterior, la banca privada ha venido aumentando su exposición en el sector, al punto que su participación en el total de los préstamos otorgados, en los últimos 6 años, bordea el 50%. el año 2017 FINAGRIO colocó 14 billones de pesos, pero se estima que para un adecuado funcionamiento del sector agropecuario debió colocar al menos 34 billones.
- d) La mayor participación de la banca privada en los créditos para el sector se ha dado con recursos ordinarios sustitutivos de inversiones forzosas. Los créditos de la banca pública dependen en alta proporción de los recursos de redescuento.
- e) Los desembolsos de créditos para maquinaria y equipo, infraestructura y adecuación de tierras muestran aumentos importantes, pero los montos resultan insuficientes para atender las necesidades de modernización de las actividades agropecuarias.

- f) El global de los créditos aprobados para capital de trabajo o crédito de corto plazo crece a ritmos marginales, concentrándose en las líneas de comercialización y servicios de apoyo (cartera inventarios).
- g) Según los productores los requisitos, condiciones y trámites prolongados de evaluación de las solicitudes de crédito son factores que limitan el acceso al crédito formal y los obliga a acudir a otras fuentes de financiación, más ágiles, pero más costosas.
- h) Los procesos de estudio y aprobación de las solicitudes de crédito, en especial los del Banco Agrario son muy lentos. Para el caso de los cultivos de ciclo corto, altamente sensibles a la oportunidad de los servicios, los retrasos y demoras del crédito bancario se traducen en sobrecostos, menores rendimientos y mayores riesgos sanitarios y económicos.
- i) Las diversidades de líneas de crédito con diferentes condiciones financieras generan gran incertidumbre entre los productores, especialmente pequeños, que no entienden las reglas del juego ni cuentan con la asesoría y acompañamiento de las entidades financieras.
- j) El tema de garantías ha sido uno de los mayores obstáculos para acceder al crédito, pues es frecuente que los intermediarios financieros soliciten al usuario del crédito garantías reales por montos superiores al monto de los créditos. Parte de ello se debe al hecho de que los intermediarios financieros no toman en cuenta, en la valoración de las garantías reales, las mejoras y la infraestructura construida sobre los predios.
- k) Adicionalmente, el hecho de que las garantías estén en poder de los establecimientos financieros, obstaculiza el acceso al crédito, pues no solo amarra al solicitante del crédito a una determinada entidad, sino que lo obliga a mantener la totalidad o parte de sus bienes bajo garantías hipotecarias, a pesar de haber atendido oportunamente buena parte del crédito otorgado.



- 12
- l) En créditos a pequeños productores, colocados en gran medida por el Banco Agrario, se ha convertido prácticamente en una condición sine qua non la exigencia de suscribir el FAG para el otorgamiento del crédito, dado que la disminución del riesgo de la operación no se ve reflejada en el costo del financiamiento.
 - m) La comisión del FAG es anti técnica y onerosa, pues se fija con base en el tamaño del productor y no con base en el riesgo inherente del cultivo, y se cobra de manera anticipada, encareciendo el crédito.
 - n) No existe la cultura del aseguramiento por parte de los productores y falta oferta adecuada a las necesidades y particularidades del sector.
 - o) La política de crédito se está utilizando, actualmente, como un instrumento de política de equidad, descuidando los objetivos de la política de crecimiento.
 - p) Los cierres, cambios y distorsiones en algunos de los instrumentos de financiamiento, por el tema de equidad, han conducido a una caída en el crédito preferencial. La demanda de crédito con ICR para grandes productores desaparece y el mecanismo de las alianzas productivas, que en años anteriores fomentó la asociatividad entre pequeños y grandes productores, ha mermado significativamente.
 - q) Las tasas de interés para los créditos agropecuarios están lejos de ser tasas de fomento y por el contrario resultan muy similares a las tasas de interés de mercado.

III. PROPUESTA

La presente propuesta busca generar un mecanismo de garantías más precesión frente al control de endeudamiento sirva de apoyo del sistema financiero en los



13

procesos de evaluación y adjudicación de crédito, que amplié la capacidad de acceso a capital a las comunidades y proyectos de vocación agrícolas.

Organizadas en las siguientes pretensiones:

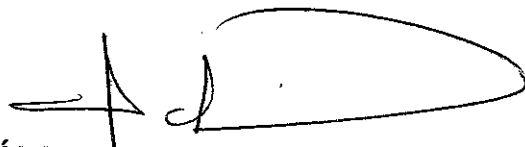
- 1) Los recursos de financiamiento deben guardar relación con el tamaño del sector y su aporte al PIB.
- 2) Los recursos que la ley destina al productor agropecuario deben ir sin fugas a su destinatario. Es claro que financiar a otros eslabones de las cadenas jalona el volumen y calidad de la oferta, pero no es menos cierto que tales eslabones pertenecen a otros sectores, industria y comercio principalmente.
- 3) Las tasas deben ser realmente de fomento, es decir, sustancialmente por debajo de las del mercado. Como la tasa está en función del riesgo, sobre todo en el crédito agropecuario, esta condición solo tiene dos caminos: que el Estado asuma parte de ese riesgo, es decir, de esa menor tasa; y que la banca intermediaria perciba una tasa acorde al riesgo que realmente asume, teniendo en cuenta que en el crédito de redescuento no compromete siquiera su propio capital.
- 4) Como el riesgo es una variable controlable, los créditos de fomento con redescuento de FINAGRO deben tener características especiales que lo disminuyan y garanticen el pago, tales como adecuada asistencia técnica, control de inversión y orientación hacia proyectos sustentables en entornos productivos que no generen conflictos entre vocación y uso de la tierra.
- 5) Los recursos del ICR también deben ser crecientes, exclusivos para el productor primario y consecuente con la prioridad de la modernización rural, uno de cuyos principales factores es la Formación Bruta de Capital Fijo –FBKF.
- 6) El Gobierno y el sector asegurador deben avanzar en una política de aseguramiento de la producción agropecuaria, también en condiciones de fomento, es decir, financiada parcialmente por el Estado.

7) Hay que levantar la trampa de las garantías. Cuando FINAGRO las aporta a través del FAG, lo debe hacer a bajo costo; y cuando es el productor quien las otorga, FINAGRO debe convertirse en administrador de esas garantías reales del sector rural, para darle más movilidad y dinamismo al crédito, acabando con las hipotecas exclusivas y excesivas que amarran al productor a un solo banco.

IV. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

Esta iniciativa consta de los siguientes artículos.

- Artículo 1: objeto de la iniciativa y naturaleza del Sistema Móvil de Garantías para el sector Agropecuario.
- Del Artículo 2 al artículo 5, se desarrolla, la condición de reglamentación, las garantías, los procedimientos, las condiciones y los grados de afectación del Sistema Móvil de Garantías para el sector agropecuario.
- El Artículo 6 define vigencia y derogatoria de la norma.



MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA

Senadora de la República