

JUSTIFICACIÓN AL PROYECTO DE DECRETO QUE MODIFICA LOS LÍMITES A CUPOS DE CRÉDITO DE LAS OPERACIONES DE REDESCUENTO DE FINAGRO CON LAS COOPERATIVAS ESPECIALIZADAS DE AHORRO Y CRÉDITO Y LAS COOPERATIVAS MULTIACTIVAS CON SECCIÓN DE AHORRO Y CRÉDITO SOMETIDAS A LA VIGILANCIA Y CONTROL DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

Presentado al Consejo Directivo de la URF para publicación a comentarios del público.

1. Antecedentes normativos:

La Ley 16 de 1990 estableció los criterios de constitución del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario con el objetivo de proveer y mantener un adecuado financiamiento de las actividades del sector agropecuario colombiano. Como parte de éste sistema dicha ley dispuso la creación del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario –Finagro. El artículo 7 de la Ley 16 del 1990, acerca de la naturaleza jurídica de Finagro, estableció que el Fondo tiene la calidad de sociedad de economía mixta del orden nacional y que está organizado como establecimiento de crédito vinculado al Ministerio de Agricultura.

El artículo 8 de esta ley instituyó que el objetivo de Finagro es la financiación de las actividades de producción y/o comercialización del sector agropecuario. Para lograr este objetivo se establecieron dos mecanismos: el primero es la posibilidad de hacer redescuento de las operaciones que hagan las entidades pertenecientes al Sistema Nacional de Crédito Agropecuario u otras instituciones bancarias o financieras debidamente autorizadas por la Superintendencia Financiera; y el segundo es la celebración de contratos de fiducia con tales instituciones.

Si bien inicialmente se estableció que Finagro podía hacer operaciones de redescuento solo con entidades pertenecientes al Sistema Nacional de Crédito Agropecuario u otras instituciones bancarias o financieras debidamente autorizadas por la Superintendencia Financiera, pues nada se dijo respecto de operaciones de redescuento con otro tipo de entidades, posteriormente se expidió la Ley 262 de 1996 la cual en su artículo 1 dispuso:

“Las cooperativas especializadas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas con sección de ahorro y crédito, debidamente autorizadas por el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas y que ejerzan la actividad financiera con terceros, podrán redescantar ante el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario -Finagro- los créditos agropecuarios que otorguen, de acuerdo con los términos y condiciones que señale la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario”.

En virtud de la mencionada Ley 262, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 3610 del 21 de septiembre de 2009, mediante el cual se autoriza el desarrollo de operaciones de redescuento de Finagro con cooperativas de ahorro y crédito y cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia de la Economía Solidaria-

SES. En éste decreto se establecieron condiciones, límites y requisitos que se deberán tener en cuenta para el desarrollo de las operaciones de redescuento. En relación con los límites, en el numeral 2 del artículo 1 establece que:

“2. Límites. En la celebración de estas operaciones el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario -FINAGRO-, y las cooperativas antes mencionadas deberán sujetarse a los siguientes límites:

a.- FINAGRO podrá celebrar operaciones con las cooperativas de que trata el presente decreto, hasta por un porcentaje máximo equivalente al diez por ciento (10%) de su patrimonio técnico, ampliable al veinte por ciento (20%) por decisión de su Junta Directiva.

b, Cada cooperativa de ahorro y crédito, o cooperativa multiactiva o integral con sección de ahorro y crédito individualmente considerada, podrá realizar operaciones de redescuento con FINAGRO, hasta por un porcentaje máximo equivalente al diez por ciento (10%) de su patrimonio técnico”.

El límite del literal a se estableció en su momento con la finalidad de mitigar los riesgos asumidos por parte de Finagro en operaciones de redescuento con las cooperativas anteriormente mencionadas. Para esto se dispuso un monto máximo global, en relación con el patrimonio técnico de Finagro, que puede tener el Fondo en operaciones de redescuento con cooperativas vigiladas por la SES. Sin perjuicio de lo anterior, se facultó a la Junta Directiva de Finagro la posibilidad de ampliar este porcentaje al 20% del patrimonio técnico del fondo, una vez se avance en el proceso de implementación de las líneas y se amplié el conocimiento entre el Fondo y las entidades intermediarias de las operaciones de redescuento.

El límite del literal b no busca limitar la concentración de Finagro, es una disposición que limita las operaciones de redescuento de las cooperativas de acuerdo a su nivel de patrimonio técnico.

2. Límites de concentración de Finagro

El numeral 1 del artículo 227 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero recoge lo dispuesto en la Ley 16 de 1990 acerca de la naturaleza jurídica del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario -Finagro estableciendo que es una sociedad de economía mixta del orden nacional y que se encuentra organizada como establecimiento de crédito. Por lo tanto entendiendo que esta es la naturaleza jurídica de Fondo, en general le son aplicables las disposiciones referentes a establecimiento de crédito.

Los títulos 2 y 3 del libro 1 de la Parte 2 del Decreto 2555 de 2010 contienen las reglas generales referentes a concentración de riesgo de los establecimientos de crédito, en particular el artículo 2.1.2.1.2 de dicho decreto establece que ningún establecimiento de crédito puede realizar con una persona, directa o indirectamente, operaciones activas de crédito que, conjunta o separadamente, superen el diez por ciento (10%) de su patrimonio técnico, si la única garantía de la operación es el

patrimonio del deudor¹. Así mismo establece un límite máximo del 25% del patrimonio técnico del establecimiento de crédito en operaciones con una sola contraparte siempre que existan garantías de respaldo de la operación. Es preciso mencionar que estos límites son referentes a operaciones activas de crédito con una sola persona y por tanto Finagro tiene actualmente límites regulatorios para evitar un riesgo excesivo de concentración de operaciones de crédito.

Como se ha mencionado, los límites contenidos en el artículo 2.1.2.1.2 del Decreto 2555 aplican por regla general a los establecimientos de crédito y en consecuencia a Finagro. No obstante, el Decreto 3610 de 2009 estableció reglas adicionales para el caso de operaciones de redescuento de Finagro con las cooperativas vigiladas por las SES, de las cuales resaltamos que:

- El literal a del numeral 2 del artículo 1 del decreto 3610 de 2009 establece un límite global para operaciones de redescuento que difiere del límite previsto en el artículo 2.1.2.1.2 del Decreto 2555 en dos aspectos: el primero es que se refiere específicamente a las operaciones de redescuento; y el segundo, es que el límite es de la suma de todas las operaciones de redescuento que tenga Finagro con Cooperativas vigiladas con la SES, y no con una única cooperativa.
- El literal a del numeral 2 del artículo 1 del decreto 3610 de 2009 establece un límite con base en el patrimonio de cada cooperativa. Se debe señalar que el Decreto 037 expedido por el Gobierno Nacional el 14 de enero de 2015, contiene las normas prudenciales aplicables a las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito. Este decreto establece en su Capítulo II que la cuantía máxima del cupo individual de crédito de una cooperativa con una misma persona es del 10% del patrimonio técnico de la cooperativa si la única garantía de la operación es el patrimonio del deudor. Este límite puede aumentar hasta un 15% siempre y cuando las operaciones activas de crédito estén respaldadas con garantías o seguridades admisibles. Por tanto, ya existe una norma general para limitar el riesgo de concentración de operaciones de crédito para las cooperativas vigiladas por la SES.

3. Necesidad regulatoria

Con el fin de conocer el por qué surge la necesidad de reformar los límites establecidos en el Decreto 3610 de 2009, se mostrará la situación actual de las operaciones de redescuento de Finagro con las cooperativas vigiladas por la SES y se calcularán los cocientes de que tratan estos límites. A continuación se presentará información relevante presentada por Finagro relacionada con el desarrollo del producto de microcrédito agropecuario. Por último, se analizarán los cupos actualmente asignados a cada cooperativa de ahorro y crédito y multiactiva con sección de ahorro y crédito sobre el valor de su cartera, y unos escenarios propuestos por Finagro del crecimiento de su cartera de operaciones de redescuento con estas cooperativas.

¹ A las entidades de que trata el presente proyecto de decreto le aplican las normas generales sobre cupos individuales de crédito y en esa medida no le aplica lo establecido en el artículo 2.1.2.1.8 del Decreto 2555 de 2010.

3.1. Estadísticas actuales

De acuerdo con información enviada por Finagro con corte a junio de 2015, las cooperativas de ahorro y crédito y las multiactivas con sección de ahorro y crédito vigiladas por la SES realizan operaciones de redescuento por un valor cercano a los 21,5 miles de millones de pesos. Al mismo corte en el año anterior, el valor de este tipo de operaciones es cercano a los 15,9 miles de millones de pesos. Estas operaciones de redescuento corresponden casi en su totalidad al producto crédito agropecuario que ha tenido implementado Finagro.

Tabla 1. *Valor de las operaciones de redescuento de las cooperativas vigiladas por la SES.*
Millones de pesos.

Intermediario	jun-15	jun-14
Cooperativa 1	13.693	9.691
Cooperativa 2	1.825	755
Cooperativa 3	178	215
Cooperativa 4	4.361	4.450
Cooperativa 5	1.465	800
Total Cooperativas SES	21.523	15.910

Fuente: Finagro

Estas operaciones de redescuento corresponden principalmente al producto de crédito agropecuario el cual es ofrecido por las cooperativas de que trata el presente proyecto de decreto.

Con la anterior información como base, se pueden determinar los valores actuales de los límites establecidos en el Decreto 3610 de 2009 así:

- a. El límite del literal a) del numeral 2 del artículo 1 corresponde a la razón entre el valor total de las operaciones de redescuento de las cooperativas vigiladas por la SES y el patrimonio técnico de Finagro. De acuerdo con la información disponible en la página web de la Superintendencia Financiera de Colombia el patrimonio técnico de Finagro es el siguiente:

Tabla 2. *Valor del patrimonio técnico Finagro*
(Millones de pesos)

	abr-15	jun-14
Patrimonio Técnico	849.047	779.348

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia

De acuerdo con lo anterior, la razón será la siguiente:

Tabla 3. Razón entre el valor de las operaciones de redescuento con cooperativas vigiladas por la SES sobre el patrimonio técnico de Finagro

Relación	Jun-15 ²	jun-14
Operaciones de redescuento cooperativas SES / Patrimonio Técnico de Finagro	2.53%	2.04%

Cálculos: URF.

- b. El límite b) corresponde al valor de las operaciones de redescuento realizadas por cada cooperativa sobre el valor de su patrimonio técnico, de acuerdo con la información de Finagro se tiene lo siguiente:

Tabla 4. Razón entre el valor de las operaciones de redescuento realizadas por las cooperativas vigiladas por la SES y su patrimonio técnico

Intermediario	jun-15	jun-14
Cooperativa 1	8,87%	8,12%
Cooperativa 2	6,62%	3,29%
Cooperativa 3	6,19%	6,11%
Cooperativa 4	6,11%	8,26%
Cooperativa 5	4,25%	3,31%

Fuente: Finagro

Las anteriores estimaciones tienen como base las operaciones de redescuento colocadas por las cooperativas vigiladas por la SES a los periodos de corte. De otra parte, y de acuerdo con la información presentada por Finagro a la URF en el Documento “Propuesta de límite para operaciones de redescuento Finagro con intermediarios vigilados por la Superintendencia de la Economía Solidaria”, en la actualidad, el fondo tiene cupos autorizados de redescuento a 74 cooperativas, los cuales en su mayoría (75%) se encuentran ubicados en valores inferiores a \$1.500 millones y cuyo valor total asciende a cerca de \$140 mil millones, es decir el 17% del valor del patrimonio de FINAGRO.

En la medida que se elimine el límite establecido en el literal b) del Decreto 3610 de 2009, los cupos autorizados para cada cooperativa pueden aumentar de acuerdo con la metodología que tiene Finagro para el particular y en esa medida no ser suficiente el tope establecido en el literal a) del mencionado decreto.

² Para el cálculo de la razón en el mes de junio de 2015 se utiliza el patrimonio técnico de abril del mismo año, en la medida que es la información más reciente con la que se cuenta.

3.2. Otra información relevante

De acuerdo con lo mencionado por Finagro a la URF en el Documento “Propuesta de límite para operaciones de redescuento Finagro con intermediarios vigilados por la Superintendencia de la Economía Solidaria”, se pueden resaltar los siguientes hechos que permiten determinar la necesidad de modificar la normatividad vigente sobre la materia:

3.2.1. Microcrédito agropecuario y rural

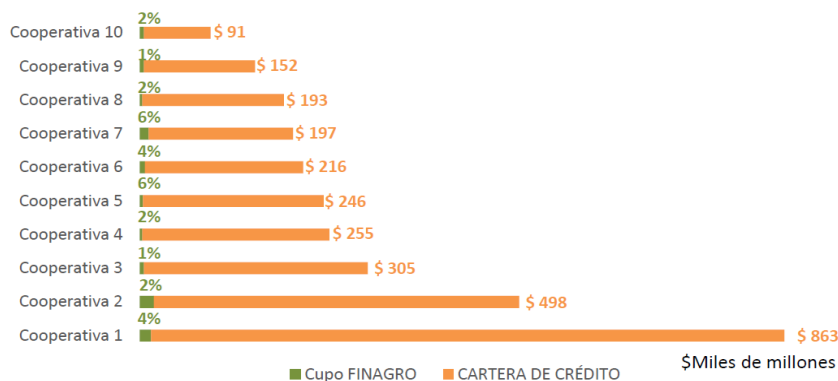
En el año 2014, Finagro llevó a cabo una reformulación de la línea de microcrédito agropecuario y rural³, que tiene como finalidad atender de forma integral a los pobladores rurales, entendido esto como el sentido amplio de ruralidad, en donde se reconoce que la economía de la familia rural percibe ingresos y gastos diferentes a las actividades propias de la producción. Debido a lo anterior, el fondo considera que con la entrada en operación de la línea de microcrédito, el apetito de los diferentes intermediarios por estos recursos aumente y se vuelva más dinámica su colocación.

3.2.2. Cupos asignados a las cooperativas vigiladas por la SES y el valor de su cartera

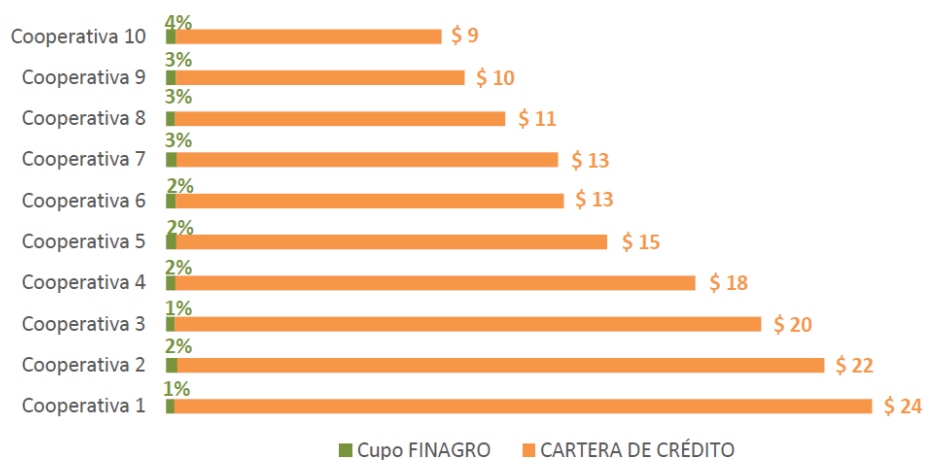
Retomando lo señalado en los últimos incisos de la sección 3.1., existe una amplia brecha entre los cupos de redescuento asignados a cada cooperativa y los que actualmente se encuentran utilizados, Finagro señala en su documento que *“...Esto debido a múltiples razones, siendo la principal de ellas los montos asignados a cada uno de los intermediarios. En la mayoría de los casos, los cupos estipulados son mínimos en comparación con los costos en los que tocaría incurrir para desarrollar el aparataje institucional con el fin de poder acceder al redescuento de FINAGRO.”*

En este mismo sentido, Finagro presenta en dos gráficas la proporción entre el valor de la cartera de veinte cooperativas representativas y el valor actual de los cupos de redescuento autorizados con los límites vigentes.

³ Resolución No. 2 de 2014 de la CNCA

Grafica 6. 10 cupos más altos de redescuento para cooperativas y su cartera

Fuente: FINAGRO y Superintendencia de la Economía Solidaria

Grafica 7. 10 cupos más bajos de redescuento para cooperativas y su cartera

Fuente: FINAGRO y Superintendencia de la Economía Solidaria

En este orden de ideas el valor actual de los cupos asignados de redescuento para cada cooperativa es relativamente bajo con respecto al valor de la cartera de tales entidades. De acuerdo con los anteriores gráficos, la razón promedio entre los cupos asignados y el valor de la cartera se encuentra entre un 2% y 3%.

3.2.3. Proyecciones de incremento de los cupos de redescuento

Finagro realizó tres escenarios sobre el incremento de su cartera de redescuento a cooperativas vigiladas por la SES, con base en el aumento de la participación de este tipo de operaciones en el total de la cartera del sector cooperativo rural. La cartera de las cooperativas vigiladas por la SES con orientación rural que podrían hacer uso del redescuento asciende actualmente a un valor de \$ 2.778 miles de millones de pesos.

Finagro establece un primer escenario pesimista donde el valor de las operaciones de redescuento alcanza un valor cercano a los \$277,8 miles de millones, esto es el 10% del valor actual de la cartera de las cooperativas. En esa medida la razón cartera redescontada sobre el patrimonio técnico de Finagro se situaría en un valor cercano al 32.7%, esto es superior al límite actual del 10%, que puede subir al 20% de acuerdo con la autorización de la Junta Directiva.

En la tabla 5 se encuentran los tres escenarios planteados por Finagro, esto es el escenario pesimista mencionado anteriormente, el escenario neutral donde la participación de las operaciones de redescuento sobre la cartera asciende al 20% y el último escenario optimista donde esta participación llega al 30%. Todos los escenarios muestran que la razón establecida en el literal a) del Decreto 3610 de 2009 sería un limitante y en esa medida exigen su modificación.

Tabla 5. Escenarios de crecimiento del valor de las operaciones de redescuento realizadas por las cooperativas vigiladas por la SES, patrimonio técnico de Finagro y razón entre estas variables

Escenario	% esperado de cartera de las cooperativas asociada a operaciones de redescuento	Valor Redescuento (miles de millones)	Valor redescuento como % del PT de Finagro	Solvencia esperado de Finagro
Optimista	30%	833,4	98,1%	11,42%
Neutral	20%	555,6	65,4%	11,88%
Pesimista	10%	277,8	32,7%	12,37%

Fuente: Finagro, cálculos URF

De acuerdo con los escenarios proyectados por Finagro de crecimiento de su cartera de redescuento con el sector cooperativo sector rural, la razón entre el valor del redescuento y el patrimonio técnico del fondo será de entre el 32.7% y el 98.1%.

4. Propuesta

El objetivo del proyecto de decreto es ajustar los límites a las operaciones de redescuento de Finagro con las cooperativas vigiladas por la SES, permitiendo la canalización de una mayor cantidad de recursos para el financiamiento del sector agropecuario con altos estándares de administración del riesgo de concentración de operaciones activas de crédito.

El primer cambio propuesto es la modificación del límite contenido en el literal b del numeral 2 del artículo 1 del Decreto 3610 de 2009, en el que se limita las operaciones de redescuento con Finagro de las cooperativas vigiladas por la SES al 10% de su patrimonio técnico. La modificación tiene por objeto que los cupos de redescuento asignados por Finagro para cada cooperativa cumplan con los límites actuales de exposición al riesgo de un establecimiento de crédito a un mismo deudor, esto es el 10% del patrimonio del fondo, lo anterior responde de forma más adecuada a los riesgos del originador y son una medida adecuada de administración del riesgo de concentración de operaciones activas de crédito.

Adicional a lo mencionado en el inciso anterior, desde el 2010, Finagro cuenta con una metodología para el análisis y evaluación de las entidades financieras, que tiene como finalidad lograr una clasificación estratificada que refleje la calidad y la evolución financiera de la entidad con base en elementos cuantitativos de análisis (razones financieras) y elementos cualitativos (análisis de accionistas, directivos, tradición, políticas gerenciales, etc.), siguiendo la experiencia de las agencias calificadoras de riesgos, para que FINAGRO otorgue límites a estas entidades y analice los riesgos asociados a estas operaciones de inversión.

De acuerdo con lo anterior, no existiría una razón clara para mantener un límite a las operaciones de redescuento que puedan realizar las cooperativas bajo supervisión de la SES con Finagro que dependa del patrimonio técnico de las primeras, y que sea evaluado sobre el patrimonio técnico particular de cada cooperativa.

La segunda modificación es referente a la ampliación del límite global que tiene Finagro para las operaciones de redescuento con cooperativas a las que se refiere el Decreto 3610 de 2009. Para lo anterior se propone modificar el literal a del numeral 2 del artículo 1 de dicho decreto, aumentando el límite existente del 10% del patrimonio técnico de Finagro a 50%, y aumentar el límite del 20% que actualmente existe cuando media autorización de la Junta Directiva, a 100%.

Esta propuesta es consistente con los escenarios de crecimiento de la cartera redescontada con las cooperativas vigiladas por la SES presentados por Finagro, los cuales destacan la dinamización del producto de microcrédito agrícola y asumen la ampliación de cupos asignados a cada entidad en la medida que se derogue el límite establecido en el literal b del Decreto 3610 de 2015. Por último se debe mencionar que otras entidades y establecimientos de crédito tienen modelos internos para fijar cupos sectoriales y de esta manera limitar el riesgo.

Se debe señalar que, como se expuso en el numeral segundo de esta memoria justificativa, adicional al límite global, existen reglas generales referentes a concentración de riesgo y a límites de concentración de deuda con una contraparte individual aplicables a Finagro, lo que mitiga los riesgos de las operaciones realizadas por Finagro con cada una de las cooperativas bajo inspección y vigilancia de la Superintendencia de Economía Solidaria.

El Decreto 37 de 2015 elevó los estándares de calidad de capital de las cooperativas vigiladas por la SES, incorporando recomendaciones similares a las realizadas por Basilea 3, lo que ha robustecido los requerimientos de capital de estas entidades. Sin perjuicio de lo anterior, se establece un límite sectorial o global con el fin mitigar posibles riesgos asociados a la existencia de interconexiones entre cooperativas de forma tal que se constituya un único riesgo.

Por último, se debe señalar que se busca incluir la propuesta dentro del Decreto 2555 de 2010, en la medida que Finagro hace parte de las instituciones oficiales especiales y que está organizado como un establecimiento de crédito. Adicional a lo anterior, en el mencionado decreto existe una parte 10 que hace referencia a entidades con régimen especial, dentro de las cuales se encuentran las instituciones oficiales especiales. De acuerdo a lo anterior, se incluye un nuevo libro en el cual se referenciarán las normas especiales de Finagro, comenzando con la establecida en este proyecto de decreto.