

# DOCUMENTO TÉCNICO

## Modificaciones al régimen prudencial en el marco de las nuevas operaciones autorizadas al FNG y al FAG

Camilo Hernández López<sup>a</sup>, Nicolás Torres Góngora<sup>b</sup> y Derenis López Meza<sup>b</sup>.

<sup>a</sup>Subdirector de Regulación Prudencial

<sup>b</sup>Asesor

Bogotá D.C., 26 de agosto de 2020

### Resumen

Desde su creación y en el marco de la emergencia social, económica y ecológica decretada por el Gobierno Nacional con ocasión de la pandemia del COVID-19, los fondos que tienen por objeto servir de garantes para el financiamiento de diversos sectores empresariales han jugado un papel relevante para la sostenibilidad de la economía, específicamente para preservar la continuidad de los canales de crédito y mantener el tejido empresarial. Tal es el caso del Fondo Nacional de Garantías S.A. (FNG) y el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG).

Esta labor amerita revisar y ajustar el marco regulatorio prudencial aplicable a las operaciones de dichos fondos en aquellos aspectos que requieran estar acorde con las autorizaciones y modificaciones legales que se han introducido para su funcionamiento.

Conforme lo anterior, el presente documento técnico contiene las justificaciones para la expedición de algunas disposiciones que modifican y adicionan el actual régimen de regulación prudencial del FNG y de algunas entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, en materia de tratamiento de garantías en el cálculo de los activos ponderados por nivel de riesgo (APNR), entre otros aspectos.

Documento de trabajo

## 1. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO.

El FNG<sup>1</sup> ha desempeñado un rol importante para el financiamiento del emprendimiento colombiano, como garante de operaciones activas de las instituciones financieras con sus usuarios, esto es, actuando como intermediario financiero garante de créditos ofrecidos por el sistema financiero.

Dicho rol le ha representado constituirse en una herramienta relevante para preservar la continuidad de los canales de crédito hacia los diversos sectores empresariales del país que se han visto afectados por la crisis económica, social y ecológica originada por la pandemia del COVID-19. Para facilitar esta labor, el Gobierno Nacional ha expedido e implementado recientemente medidas regulatorias enfocadas a diversos aspectos: capitalización de la entidad, autorización de nuevas operaciones y estructura de decisiones.

- **Capitalización.** Con el fin de robustecer la composición patrimonial de la entidad, y así dotarla de los recursos que requeriría para desarrollar sus funciones y operaciones en el marco de la emergencia decretada por la pandemia, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 492 de 2020, con el cual se ordenó el traslado de recursos de capital al FNG por parte de diferentes entidades públicas en el orden de \$650.000 millones.

- **Nuevas operaciones.** Entre las medidas para afrontar la crisis, se crearon diferentes líneas de crédito para proveer de liquidez y apoyar la sostenibilidad de empresas y personas naturales prestadoras de bienes y servicios. Con estos propósitos, los Decretos Legislativos 492 y 816 de 2020 autorizaron al FNG para respaldar con garantías crediticias a sectores, productos y usuarios afectados por el COVID-19, y los Decretos Legislativos 581 y 819 de 2020 extendieron la autorización a garantías para créditos y líneas de redescuento que la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (Findeter S.A.) otorgue en el marco de la emergencia a las empresas y personas prestadoras de servicios públicos.

De otra parte, con el Decreto Legislativo 816 de 2020, se autorizó como nueva operación del FNG la de servir de garante de emisiones de bonos u otros títulos de inversión que tengan por objeto obtener recursos con destino a las personas naturales o jurídicas que hayan sufrido efectos adversos en su actividad económica por la pandemia del COVID -19.

Por último, con el Decreto Legislativo 817 de 2020, se facultó al FNG para garantizar emisiones de valores que se realicen en el Segundo Mercado; norma de carácter temporal conforme lo previsto en el artículo 1 de dicho Decreto.

- **Estructura de decisiones.** Entre las diversas medidas regulatorias de gobierno corporativo adoptadas para la toma de decisiones para el otorgamiento de garantías por parte del FNG en el marco de emergencia, con el artículo 5 del Decreto 466 de 2020, modificatorio del artículo 10.2.3.1.1 del Decreto 2555 de 2010, y con el artículo 4 del Decreto Legislativo 492 de 2020 se dispusieron algunos mecanismos para: i) asegurar una coherencia entre la política pública definida por el Ministerio de

<sup>1</sup> Conforme lo establece el artículo 240 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF), el FNG corresponde a una sociedad anónima de carácter mercantil y de economía mixta del orden nacional, cuya creación fue autorizada mediante el Decreto 3788 del 29 de diciembre de 1981.

Hacienda y Crédito Público (MHCP) y la focalización de las garantías, y ii) que los respaldos con garantías del FNG establezcan la junta directiva del fondo cuenten con el voto favorable del MHCP.

A medida que se iban emitiendo estas nuevas condiciones de funcionamiento, se advirtió la necesidad de efectuar una revisión del marco normativo de reglas prudenciales aplicables al FNG, marco actualmente previsto en el Libro 2 de la Parte 10 del Decreto 2555 de 2010. En este sentido, se expidió el Decreto 466 de 2020<sup>2</sup>, con el cual se realizaron algunas modificaciones en aspectos relacionados con la relación mínima de solvencia, el patrimonio técnico y, la ponderación de activos y contingencias aplicables al FNG<sup>3</sup>.

Si bien estas modificaciones atendieron necesidades normativas que habían surgido al momento de expedición del Decreto 466 de 2020, con la posterior expedición de Decretos aplicables al FNG en el marco de la emergencia, se ha advertido sobre nuevos aspectos de su regulación que ameritan ser modificados o reglamentados.

Por su parte, a través de los Decretos Legislativos 486 y 796 de 2020, se facultó al Fondo para el financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), como administrador del FAG, para celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera, a favor de pequeños o medianos productores afectados por la emergencia ocasionada por la pandemia del COVID-19, con el fin de facilitarles su recuperación y promover liquidez en el campo colombiano.

Conforme estos antecedentes, la propuesta normativa que acompaña el presente documento busca realizar modificaciones a: (i) el tratamiento para las garantías otorgadas en función de las nuevas operaciones autorizadas en el cálculo de los activos ponderados por nivel de riesgo (APNR) del FNG, (ii) el tratamiento de las exposiciones garantizadas por el FNG y el FAG en el cálculo de los APNR de algunas entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia y, (iii) la actualización de las disposiciones relacionadas con la estructura de decisiones del FNG.

Además de esta introducción y contexto, el presente documento se compone de una sección 2 de diagnóstico y análisis de las nuevas necesidades regulatorias, una sección 3 que describe la propuesta

---

<sup>2</sup> Decreto de naturaleza ordinaria, que fue expedido con base en las facultades de reglamentación previstas en los artículos 48, numeral 1, literal c), 240, numeral 1 y 241 literal a) del EOSF.

<sup>3</sup> En materia de relación de solvencia, se modificó el porcentaje mínimo del 11% al 9%, con el fin de colocar este requerimiento a tono con las reglas aplicables a las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, tales como los establecimientos de crédito, sociedades comisionistas de bolsa, sociedades fiduciarias y sociedades titularizadoras.

En cuanto al patrimonio técnico, el Decreto 466 realizó algunas actualizaciones de los rubros que componen el patrimonio técnico de la FNG a la luz de los estándares internacionales en la materia, tales como Basilea III para establecimientos de crédito y Solvencia II para entidades aseguradoras. Para efecto, se suprimieron conceptos que han perdido vigencia, entre ellos la revalorización del patrimonio y los ajustes por inflación.

Respecto de la ponderación de activos y contingencias, se realizaron ajustes a la ponderación de las contingencias netas en la emisión de garantías, pasando de 100% a 75%, replicando las actualizaciones que en este aspecto fueron realizadas a los establecimientos del crédito en el marco de convergencia a estándares internacionales, y con el fin de evitar desbalances entre las ponderaciones utilizadas por distintas entidades ante el mismo tipo de operaciones.

normativa, una sección 4 que expone los impactos esperados de la propuesta y una sección 5 que señala las fuentes consultadas.

## 2. DIAGNÓSTICO Y ANÁLISIS DE NUEVAS NECESIDADES REGULATORIAS.

### 2.1. Necesidades regulatorias derivadas de las nuevas operaciones.

2.1.1. Específicamente, con la expedición de los Decretos Legislativos 816 y 817 de 2020, se facultó al FNG para desarrollar dos nuevas funciones:

- **Garante de emisiones de bonos y títulos de inversión.** Esto es, servir de garante de emisiones de bonos u otros títulos de inversión que tengan por objeto obtener recursos con destino a las personas naturales o jurídicas que hayan sufrido efectos adversos en su actividad económica por la pandemia del COVID -19.
- **Garante de emisiones del Segundo Mercado.** Esto es, servir de garante de las emisiones de valores que se realicen en el Segundo Mercado, de acuerdo con la autorización temporal prevista en el Decreto 817 de 2020.

Estas modificaciones, conllevan a la necesidad de actualizar algunos aspectos del marco regulatorio prudencial en áreas tales como las ponderaciones de riesgo que le puedan ser aplicables bajo la nueva operación.

En este punto, el Banco Mundial y Castelar (2020) señalan que actualmente el artículo 10.2.1.1.6. del Decreto 2555 de 2010, el cual contiene la clasificación y ponderación de activos y contingencias aplicable al FNG, está diseñado para atender un rango de operaciones destinadas al financiamiento de personas naturales y mipymes. Sin embargo, la ampliación de funciones para garantizar emisiones de valores implica la posibilidad de que las garantías ofrecidas por la entidad tengan cobertura en la financiación de otros tipos de entidades.

En el caso de los establecimientos de crédito, este tipo de ponderaciones se ha fijado así:

**“Artículo 2.1.1.3.2 Clasificación y ponderación de activos, exposiciones y contingencias<sup>4</sup>.** Para efectos de determinar el valor total de activos ponderados por nivel de riesgo crediticio, el valor de exposición de cada activo, exposición o contingencia se multiplicará por un porcentaje de ponderación de acuerdo con la siguiente clasificación:

...

7. Activos, exposiciones y contingencias sujetos a riesgo de crédito frente a grandes empresas:  
Se utilizarán las ponderaciones de las siguientes tablas:

---

<sup>4</sup> Del Decreto 2555 de 2010.

Calificación de riesgo de largo plazo	AAA a AA-	A+ a A-	BBB+ a BBB-	BB+ a BB-	Menor a BB-	Sin calificación
Ponderación	20%	50%	75%	100%	150%	100%

Calificación de riesgo de corto plazo	1	2	3	4 y 5	Sin calificación
Ponderación	20%	50%	100%	150%	100%

Para efectos del presente numeral, entiéndase por grandes empresas las que no cumplan las definiciones de micro, pequeña y mediana empresa según el artículo 2° de la Ley 590 de 2000, o las normas que la reglamenten, modifiquen, sustituyan o adicionen.

...

**2.1.2.** De otra parte, el cumplimiento del propósito de incentivar la movilización de recursos a través del sistema financiero con destino a los diversos sectores empresariales, requiere que la regulación aplicable en materia de ponderación de activos y contingencias refleje la forma en que el otorgamiento de dichas garantías implica la asunción de riesgos por parte del Fondo. De esta manera, se requiere especificar en la normativa la forma en que esta ponderación se realiza para las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia que ofrecen el financiamiento<sup>5</sup>, de manera consistente para el FNG y para el FAG.

Para el efecto, se toman como referencia las ponderaciones establecidas en el marco prudencial para exposiciones similares, tales como los activos y exposiciones sujetos al riesgo de crédito del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin) y el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas (Fogacoop), y los títulos o valores emitidos por entidades públicas del orden nacional, en los cuales se utiliza una ponderación de veinte por ciento (20%).

Esta ponderación también coincide con los porcentajes observados en la experiencia internacional para entidades con objetivos misionales similares a los del FNG y el FAG, como son el Fondo de Garantías para Prestaciones a la Pequeña Industria (Fogapi) en el caso de Perú, Fannie Mae, Freddie Mac y Ginnie Mae en Estados Unidos, y las instituciones de banca de desarrollo y los fondos de fomento en México.

## **2.2. Necesidades regulatorias derivadas de las nuevas estructuras de decisiones.**

Los aspectos relacionados con la estructura de decisiones para el otorgamiento de garantías por parte del FNG, han requerido ser ajustados durante la emergencia, de acuerdo con las necesidades de injerencia y responsabilidad de las diferentes entidades públicas y sus órganos de administración y dirección.

<sup>5</sup> Entidades que conforme el numeral 3. del artículo 7.2.1.1.3. del Decreto 2555 de 2010 pueden actuar como inversionistas profesionales.

Específicamente, mediante el artículo 3 del Decreto 816 de 2020 se derogó el inciso 2 del párrafo 2 del artículo 4 del Decreto 492 de 2020, el cual fijaba como requisito el voto favorable del Ministro o su delegado en la Junta Directiva, para la focalización de las líneas de crédito respaldadas con los recursos resultantes de las operaciones de fortalecimiento patrimonial del FNG previstas en el Decreto 492 de 2020. Durante su vigencia, este requisito fue replicado en el artículo 10.2.3.1.1 del Decreto 2555 de 2010, por lo que a tono con la mencionada derogatoria requiere ser suprimida de la norma.

### 3. PROPUESTA NORMATIVA

Conforme lo anteriormente expuesto, se plantean las siguientes propuestas regulatorias que se expedirán con base en las facultades constitucionales y legales previstas en los numerales 11 y 25 del artículo 189 de la Constitución Política, el literal c) del artículo 48 y el numeral 1 del artículo 240 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero:

**3.1** Modificar el artículo 10.2.1.1.6 del Decreto 2555 de 2010 para incluir la ponderación de activos, exposiciones y contingencias sujetos a riesgo de crédito frente a entidades distintas a mipymes, siguiendo el estándar aplicable a los establecimientos de crédito.

**3.2.** Modificar los artículos 2.1.1.3.2, 2.5.3.1.6, 2.6.1.1.10, 2.8.1.1.10, 2.9.1.1.11, 2.31.1.2.9 del Decreto 2555 de 2010 para indicar que las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia autorizadas para otorgar créditos o invertir en valores emitidos con garantía del FNG o del FAG, podrán ponderar estos activos a 20% respecto de la porción de cobertura de la garantía.

**3.3.** Suprimir el requisito de voto favorable del Ministro de Hacienda y Crédito Público, o su delegado en la junta directiva del FNG, previsto en el artículo 10.2.3.1.1 del Decreto 2555 de 2010.

### 4. IMPACTOS ESPERADOS

Con las propuestas descritas en la anterior sección, se espera favorecer la correcta implementación de las nuevas operaciones autorizadas al FNG y al FAG para hacer frente a los efectos de la emergencia económica causada por la pandemia del Covid-19 y, en general, potencializar el aprovechamiento de estos instrumentos como facilitadores de la canalización de crédito a los diversos sectores empresariales. Así mismo, se propende por una mayor claridad y homogeneidad en la cuantificación de riesgo de crédito de las operaciones garantizadas por dichos fondos para los actores involucrados en su otorgamiento o colocación.

Las disposiciones que desarrollen estas propuestas normativas aplicarán a partir de la entrada en vigencia del decreto que se expida. En cuanto a las líneas de crédito, líneas de redescuento y emisiones de valores que se han dispuesto garantizar por el FNG y el FAG en los respectivos decretos de emergencia, la aplicación de la norma estará sujeta a la temporalidad prevista en dichas disposiciones.

## 5. COMENTARIOS

El proyecto de decreto fue publicado para comentarios en las páginas web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y de la URF, entre el 31 de julio y el 15 de agosto de 2020. En esta fase se recibieron comentarios del Banco de la República, de la asociación gremial Asobancaria, de las entidades bancarias Bango de Bogotá y Scotiabank Colpatría, y del Fondo Nacional de Garantías S.A. A continuación, se relacionan los principales comentarios recibidos, junto con algunas observaciones de cada tema:

**Tabla No. 1. Principales comentarios al proyecto de decreto**

No.	Comentario	¿Se acoge?	Observación
1	Aclarar que el cambio en el ponderador por riesgo de las operaciones garantizadas por el FNG y el FAG, solo aplica a operaciones realizadas en el marco de los programas implementados para hacer frente a la crisis actual.	No	Esta ponderación será aplicable para la generalidad de operaciones garantizadas por el FNG y el FAG. Si bien la propuesta regulatoria surge en el marco de las operaciones autorizadas en la emergencia actual, se trata de una modificación con alcance más amplio en consideración al propósito de contar con un marco de regulación prudencial que reconozca de forma clara y homogénea las características de dichas garantías.
2	Aclarar que esta ponderación aplica desde la entrada en vigencia del decreto, y no del 1º de enero de 2021.	No	En el artículo de vigencias y derogatorias del proyecto de decreto se establece que sus disposiciones entraran en vigencia con la publicación del decreto.
3	Hacer extensible la ponderación no solo a los establecimientos de crédito, sino también a favor de los “inversionistas calificados” y demás actores que participen en el segundo mercado en calidad de inversionistas.	Si	En efecto, de acuerdo con las nuevas operaciones autorizadas al FNG y al FAG, otras entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera Colombia, autorizadas para operar en el mercado de valores requieren ajustes a sus APNR. Cabe aclarar que el proyecto establece el tratamiento de las garantías para la cuantificación

			del riesgo de crédito, pero no cambia la naturaleza jurídica de dichas garantías.
4	Delimitar el alcance de las personas naturales para que la ponderación del 75% sea calculada cuando se trate de personas naturales con ventas anuales no superiores a los límites establecidos para las micro, pequeñas y medianas empresas.	No	El proyecto de decreto ya establece que las contingencias netas por emisión de garantías computarán al 75% cuando estén sujetas a riesgo de personas naturales. En concordancia con la disposición vigente para establecimientos de crédito, no se establecen manejos diferenciales para distintas clases de personas naturales.
5	Aclarar el evento en que una empresa deje vencer su calificación de riesgo durante el término de vigencia del crédito garantizado. Sugieren mantener la misma ponderación que traía la empresa con su calificación.	No	La calificación debe estar vigente. Este manejo es consistente con lo dispuesto en el marco regulatorio para el uso de calificaciones de riesgo por parte de entidades vigiladas por la SFC.

Fuente: elaboración URF

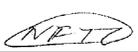
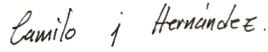
## 6. BIBLIOGRAFIA

Gobierno Nacional. Decreto 2555 de 2010.

Gobierno Nacional. Decreto 466 de 2020.

Gobierno Nacional. Decretos Legislativos 486, 492, 581, 796, 816, 817 y 819 de 2020.

Banco Mundial, Castelar (2020). Estudio sobre las medidas de emergencia para promover el acceso al crédito en Colombia.

Elaborado por: Nicolás Torres Góngora - Derenis López Meza	Revisado por: Camilo José Hernández	Aprobado por: Felipe Lega Gutiérrez
Cargo: Asesores	Cargo: Subdirector de Regulación Prudencial	Cargo: Director
Firma:  	Firma: 	Firma: 