

3. Despacho Viceministra Técnica

Bogotá D.C.,



Radicado: 2-2023-064314
Bogotá D.C., 30 de noviembre de 2023 14:02

Honorable Representante
ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 68
Ciudad

Radicado entrada
No. Expediente 53150/2023/OFI

Asunto: Comentarios al texto propuesto para cuarto debate al Proyecto de Ley 330 de 2022 Cámara, 167 de 2022 del Senado "Por el cual se prioriza los recursos de créditos al sector primario en Colombia y se dictan otras disposiciones".

Respetado Presidente:

De manera atenta, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto propuesto para cuarto debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto dictar disposiciones que permitan priorizar los recursos de créditos agropecuarios en el sector primario del país².

Sobre las propuestas que plantea el proyecto de ley, se destacan las siguientes:

1. Ponderación de cartera sustitutiva de Títulos de Desarrollo Agropecuario

El artículo 2 del proyecto de ley busca incluir un inciso al numeral 2 del artículo 229 del EOSF para atribuirle la función a la Comisión Nacional del Crédito Agropecuario para determinar los porcentajes de ponderación de cartera sustitutiva de los TDA, teniendo en cuenta el tipo de productor y actividad dando prelación al eslabón de producción agropecuaria del sector primario.

Sin embargo, es preciso resaltar que el artículo 220 de la Ley 2294 de 2023 (PND 2023-2026) le otorga una nueva facultad a la CNCA para "(...)Reglamentar las condiciones de las colocaciones sustitutivas de la inversión obligatoria en Títulos de Desarrollo Agropecuario, con sujeción a lo dispuesto por la Junta Directiva del Banco de la República en desarrollo del artículo 112 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero -EOSF y considerando el tipo de productor o beneficiario, la actividad agropecuaria y plazo, de acuerdo con las políticas de focalización y lineamientos establecidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sin que para el efecto deba atender una distribución mínima preestablecida." En consecuencia, lo propuesto en el proyecto de ley le restaría flexibilidad a la CNCA para fijar los

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones

² Gaceta del Congreso de la República No. 258 de 2023.

Continuación oficio

criterios de ponderación que se dicten con base en la política de financiamiento agropecuario al que haya lugar en el tiempo.

2. Fondo Agropecuario de Garantías (FAG)

El artículo 4 amplía el objeto del FAG para permitir que este respalde créditos agropecuarios originados a través de plataformas tecnológicas Fintech y fondos de capital privado. Es importante indicar que los vehículos de financiación como los Fintech pueden contar con políticas de originación de crédito y análisis de riesgos diferentes a los usados por las entidades tradicionales, y en esa medida sería necesario que FINAGRO tenga en consideración estas particularidades para la determinación de las políticas y montos de asignación de los créditos a garantizar. En cuanto al concepto de "fondo de capital nacional", establecido en el parágrafo 6, al tratarse de una denominación que no es propia del ordenamiento jurídico vigente, se sugiere su modificación.

Adicionalmente, al incluir las operaciones financieras de carácter no crediticio de plataformas tecnológicas Fintech y Fondos de Capital Privado, como sujetos de garantía del FAG, el potencial riesgo de contraparte posiblemente afecte la sostenibilidad del Fondo Agropecuario de Garantías y así mismo pueda llegar a tener un impacto en el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario.

Con relación al parágrafo 6º, se considera que, por disposición legal, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA) es el órgano facultado para autorizar y reglamentar las operaciones del FAG y no FINAGRO. En este sentido, consideramos que el articulado propuesto no cumple el propósito perseguido por el mismo proyecto de ley; También, es importante mencionar que conforme con el ordenamiento jurídico vigente, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA), cuenta con plenas facultades para reglamentar las operaciones del FAG, incluidas las destinadas a garantizar operaciones provenientes de plataformas Fintech conforme con las políticas de originación diferenciales anteriormente mencionadas.

3. Línea de cadena productiva

El artículo 5 del proyecto de ley autoriza a las empresas comerciales para que intermedien en créditos y hagan uso de recursos públicos de FINAGRO, aspecto sobre el que es necesario precisar que estas empresas al no ostentar la calidad de entidad financiera vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia, no cuentan con sistemas de información acordes al desarrollo de las actividades que el proyecto de ley pretende confiar, tampoco estas empresas cuentan con información suficiente para realizar el seguimiento y monitoreo de los deudores, por lo que la autorización para intermediar este tipo de recursos daría lugar a riesgos adicionales en la operación. Además de lo anterior, la existencia de intermediarios por fuera del sistema financiero puede generar riesgos asociados con sobreendeudamiento de los micro, pequeños y medianos productores agropecuarios, cuyas consecuencias no son consideradas en el proyecto normativo.

Aunado a lo anterior, no se evidencia la necesidad de autorizar una línea de crédito para medianas y grandes empresas para que, con esta, las empresas comerciales realicen una actividad diferente a su modelo de negocio y demuestren colocación de recursos en los pequeños y medianos productores. Esta autorización podría generar conflictos de interés entre los beneficiarios del crédito y los intermediarios. También, es importante destacar que el artículo propuesto deja por fuera a un espectro importante de líneas de crédito destinadas a personas naturales, es decir, los esquemas de integración vigentes (líneas de crédito para integradores), bajo ciertas condiciones, dan la posibilidad a las personas jurídicas de beneficiarse y constituir créditos, por lo cual limitar dicho instrumento únicamente a empresas, deja por fuera a un conjunto importante de potenciales beneficiarios que pueden llegar a cumplir roles de transformación y/o comercialización de productos agropecuarios a mediana y gran escala.

4. Costos y gastos administrativos de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario

El artículo 7 del proyecto también asigna a la Comisión Nacional del Crédito Agropecuario la función de fijar las tarifas máximas que los establecimientos de crédito o las entidades de primer piso que actúen como intermediarios de FINAGRO pueden cobrar por concepto de administración o "cualquier tipo de cobro", agregando que los mismos no se considerarán intereses a la luz de lo señalado en el artículo 68 de la Ley 45 de 1990³. Al respecto, es necesario

³ Por la cual se expiden normas en materia de intermediación financiera, se regula la actividad aseguradora, se conceden unas facultades y se dictan otras disposiciones.

Continuación oficio

señalar que la fijación de precios a determinados servicios financieros puede terminar originando lo que en economía se denomina subsidios cruzados, afectando los precios y condiciones de otros servicios ofrecidos, lo cual puede terminar desestimulando la entrada de intermediarios a estas líneas de FINAGRO.

El cambio normativo propuesto impactaría a los micro, pequeños y medianos productores agropecuarios haciendo posible la operación más costosa, lo que representaría una barrera de acceso al crédito de fomento formal. En la misma línea, es pertinente señalar que el numeral 2° del artículo 218° del EOSF, no contempla dentro de las funciones de la CNCA, la definición de los costos administrativos que los intermediarios pueden cobrar en el otorgamiento y trámite de los créditos de fomento agropecuario.

5. Operaciones a cargo de FINAGRO

El artículo 9 de la iniciativa propone adicionar al numeral 4 y adicionar el numeral 8 al artículo 230 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, con el fin de establecer como nuevas funciones de FINAGRO: (i) la celebración de contratos o convenios con entidades públicas o privadas nacionales o con organismos multilaterales para utilizar y administrar recursos propios o externos para la ejecución de programas de financiamiento del sector rural; y (ii) financiar, ejecutar y participar en la formulación y estructuración de proyectos agropecuarios.

Al respecto, se considera necesario aclarar que las acciones y programas deberán estar sujetas a una asignación presupuestal o disponibilidad de recursos y deberán realizarse en condiciones que garanticen su equilibrio financiero. Asimismo, las mencionadas acciones deberán responder coherentemente al objeto y las condiciones que cada una de las entidades tenga para su funcionamiento, en especial FINAGRO.

Adicionalmente, se sugiere ajustar el numeral que se pretende adicionar, toda vez que la norma actual ya cuenta con un numeral 8, adicionado recientemente por el artículo 219 de la Ley 2294 de 2023⁴.

Del mismo modo, el artículo 10° del proyecto de ley faculta a FINAGRO para celebrar contratos que impliquen obrar como ente fiduciario. Es importante destacar que actualmente, dicha entidad está facultada para la celebración de contratos de fiducia con otras entidades financieras autorizadas para ello, con el fin de destinar recursos a programas específicos de fomento y desarrollo agropecuario, previamente aprobados por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA), razón por la cual, el objetivo dispuesto en el proyecto de ley se puede promover con la normatividad vigente y sin sobrepasar facultades propias de otras instituciones financieras.

6. Recursos Colocados para el Incentivo de Capitalización Rural

El artículo 11° de la iniciativa plantea añadir un párrafo al artículo 21 de la Ley 201 de 1993, no obstante, para ese año la numeración de las leyes va de la 34 a la 106⁵, de manera que debe revisarse el año o número de ley al que quiere hacer referencia el artículo 11 en comentario.

Adicionalmente, es importante resaltar que el Incentivo a la Capitalización Rural como instrumento de acceso al financiamiento formal para el desarrollo de actividades agropecuarias y su impacto en la reducción de los costos agregados del crédito para la población vulnerable, ha sido históricamente focalizado en productores de bajos ingresos. Así mismo, la normativa vigente permite a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA), como órgano colegiado rector de la política de financiamiento y administración de riesgos del crédito agropecuario para definir la focalización del instrumento en cuestión, por lo que no se hace necesario establecer el parámetro en el proyecto de ley.

7. Línea de Crédito Mujer Rural

Con relación al artículo 13° propuesto, es necesario señalar que la Línea de Crédito Mujer Rural, fue creada a partir de lo ordenado en Artículo 8 de la Ley 731 de 2002; así:

⁴ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida".

⁵ Disponible en: <http://www.secretariassenado.gov.co/vigencia-expresa-y-sentencias-de-constitucionalidad>

Continuación oficio

"(...) **ARTÍCULO 8o. CREACIÓN DE CUPOS Y LÍNEAS DE CRÉDITO CON TASA PREFERENCIAL PARA LAS MUJERES RURALES DE BAJOS INGRESOS.** Teniendo en cuenta las necesidades y demandas de crédito de la mujer rural, Finagro asignará como mínimo el 3% anual de las captaciones que realice a través de los Títulos de Desarrollo Agropecuario, TDA, clase A, con destino a constituir cupos y líneas de créditos con tasa preferencial, para financiar las actividades rurales incluidas en el artículo 3o. de esta ley desarrolladas por las mujeres rurales, en los términos que establezca la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario."

Adicionalmente, la Mujer Rural accede en toda la oferta institucional, en su condición de pequeña productora de Bajos Ingresos, Pequeña Productora, Mediana productora o Grande productora, cuya participación (persona natural) en la colocación del crédito asciende al 38%. Por tal razón, no se considera necesario la inclusión de esta línea de crédito, la cual ya está creada mediante Ley.

8. Nuevas obligaciones a cargo de la DIAN

En cuanto al parágrafo 1 del artículo 12 que refiere al establecimiento de mecanismos para promover estrategias de capacitación y formalización tributaria para pequeños y medianos productores agropecuarios, por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), se resalta que la DIAN, dentro del ejercicio de sus competencias consagradas en el Decreto 1742 de 2020⁶, ya está facultada para celebrar convenios con entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, así como para establecer alianzas estratégicas para posicionar la cultura de la contribución en la ciudadanía, combatir la evasión, el contrabando y la morosidad tributaria, aduanera y cambiaria.

9. Plan Nacional de Desarrollo e impulso al sector agropecuario y rural

Se debe tener en cuenta que mediante la Ley 2294 de 19 de mayo de 2023, se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "*Colombia potencia mundial de la vida*", el cual tiene como propósito convertir al país en un líder de la protección de la vida, mediante el desarrollo de unos ejes transformadores y transversales que guardan coherencia con las bases del Plan.

En relación con la iniciativa planteada y sus motivaciones, esta Cartera debe destacar la importancia que resulta para el Gobierno nacional avanzar en mecanismos que permitan la democratización del crédito y la educación financiera⁷, especialmente en el sector agropecuario y rural, por tal razón se incluyeron en dicha ley varias medidas, tales como:

- (i) el impulso al desarrollo de instrumentos y programas para promover la inclusión financiera y crediticia de la Economía Popular, especialmente pequeños productores del sector agropecuario y los micronegocios, la promoción de las finanzas verdes, la innovación y el emprendimiento (artículo 88);
- (ii) la posibilidad de que *Finagro*, a través de contratos y/o convenios interadministrativos celebrados con entidades públicas o contratos con privados, administre recursos para la ejecución de programas dirigidos al sector agropecuario y rural (artículo 92);
- (iii) la facultad otorgada al Fondo Agropecuario de Garantías -FAG- para adelantar la depuración definitiva de los saldos contables de las garantías pagadas en recuperación y la facultad dada a FINAGRO en su calidad de administrador del FAG para vender a Central de Inversiones -CISA- las garantías pagadas por dicho fondo (artículo 217);
- (iv) la consagración de las funciones de operaciones a Finagro para *prestar asesoría en la estructuración de programas de financiamiento de proyectos productivos agropecuarios susceptibles de financiación con crédito de fomento en las condiciones establecidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, además de fondear a las entidades vigiladas para el otorgamiento de créditos al sector agropecuario y rural en las condiciones que establezca la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario para el esquema de fondeo global* (artículo 219);

⁶ Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Artículo 3 numeral 11.

⁷ Disponible en: <chrome-extension://efaidnbmninnbpcjpcgclclefindmkaj/https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalIDNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf> página 116



Continuación oficio

- (v) *la modificación de la estructura de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (artículo 220);*
- (vi) *se determinó que las entidades financieras deberán suscribir "Títulos de Desarrollo Agropecuario" en proporción a los diferentes tipos de sus exigibilidades en moneda legal, deducido previamente el encaje, y particularmente la Junta Directiva del Banco de la República determinará el monto máximo de la sustitución de las inversiones obligatorias en los Títulos de Desarrollo Agropecuario (artículo 221).*

Por otra parte, se hace necesario que la iniciativa dé cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁸, el cual determina que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

Por lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones y solicita se revise la pertinencia de continuar con el trámite legislativo del proyecto de ley del asunto, teniendo en cuenta los comentarios de inconveniencia y las recientes medidas legislativas aprobadas por el Congreso de la República, de política agropecuaria y rural, que se encuentran contenidas en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo. Dicha ley tiene prioridad sobre las demás leyes⁹ e incorpora los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional, de acuerdo con los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno¹⁰.

Finalmente, este Ministerio manifiesta su voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

MARÍA FERNANDA VALDÉS VALENCIA

Viceministro Técnico
URF/ /DIAN/ /OAJ

Elaboró: Laura Vanessa Rodríguez Suárez

Revisó: German Andrés Rubio Castiblanco

Revisó VT: Diego Vivas y Santiago Guerrero

Vo. Bo. VT: Lorenzo Uribe, David Herrera, Julián Niño. No. Interno: 313 y 376

Con copia a: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñaloza, Secretario General de la Cámara de Representantes.

⁸ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

⁹ Artículo 341 de la Constitución Política

¹⁰ Artículo 339 de la Constitución Política

Firmado digitalmente por: MARIA FERNANDA
VALDES VALENCIA