

Reforma de Garantías Mobiliarias: Potencial y avances en la implementación



**Corporación
Financiera Internacional**
GRUPO BANCO MUNDIAL

EN ALIANZA CON NUESTROS DONANTES*

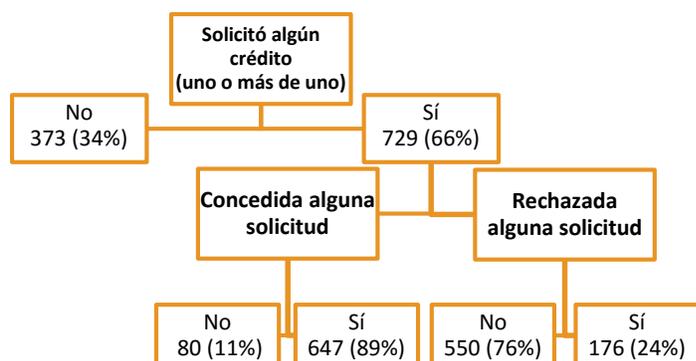
El 20 de agosto de 2013 el Presidente de Colombia sancionó la ley 1676 que sienta las bases para el uso generalizado de bienes muebles como garantías para acceder a crédito. Por una parte, se dicta la creación de un registro unificado de garantías muebles, en el que se listan todos los activos empleados a manera de garantía. Este registro permite a los eventuales acreedores verificar si el bien que les está siendo ofrecido en garantía está sujeto a otros compromisos, y el orden de prelación de los mismos para la eventual ejecución del bien. Por otra parte, se facilitan los procesos de ejecución de garantías en caso de no pago de las obligaciones crediticias.

Este documento presenta los resultados de una fase exploratoria del estudio del impacto de la reforma, que caracteriza: el grado en que las empresas parecen estar limitadas en su acceso a crédito por la dificultad para usar bienes muebles como garantía; las expectativas de las entidades financieras en cuanto a la utilidad de la nueva norma; y el uso del registro único de garantías desde su lanzamiento, el 24 de febrero de 2014, hasta el 30 de marzo de 2015.

ACCESO A FINANCIACIÓN FORMAL DE LAS PYMES

El 80% de las 1.125 PyMEs que IPA encuestó entre finales de 2013 e inicios de 2014 (antes de la entrada en vigor de la reforma) habían tenido acceso a financiación externa formal a lo largo de sus años de funcionamiento. Del 20% de empresas que no habían accedido a financiación externa a lo largo de sus años de funcionamiento, el 54% nunca había solicitado un crédito.

Figura 1. Esquema de las solicitudes de financiación en el 2012, % de empresas



El 66% de las empresas reportó haber solicitado al menos un préstamo o línea de crédito a lo largo del 2012. De éstas, al 89% se les concedió alguno de los créditos solicitados y al 24% se les rechazó alguna de las solicitudes presentadas (Figura 1).

El 50% de las empresas consideran que el acceso limitado al crédito es un problema importante o extremadamente importante para la operación de su empresa (Figura 2).

° Segunda edición, Septiembre de 2015.

*Esta investigación fue encargada por la Corporación Financiera Internacional (IFC) y apoyada por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y La Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza (SECO).

Entre las empresas a las que se les denegó un crédito, la razón de rechazo más comúnmente reportada fue que la empresa no disponía de garantías suficientes (37%), incluso muy por encima de la falta de historial crediticio (21%) (Figura 3).

Adicionalmente, el 64% de las empresas a las que se les denegó un crédito en 2012 indicaron que ese crédito habría requerido garantía. Es más, el 47% de las empresas a las que se les había denegado un crédito en 2012, y se les pidió bienes inmuebles para poder acceder al crédito, contestaron que si hubiera existido la posibilidad de satisfacer los requerimientos de garantías usando bienes muebles hubieran sido capaces de satisfacer tales requisitos (Figura 4).

Figura 2. Clasificación de los principales problemas para la operación empresarial, % de empresas

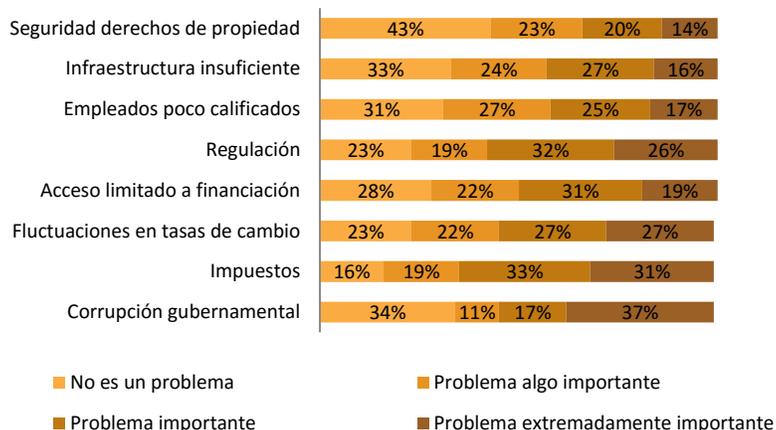
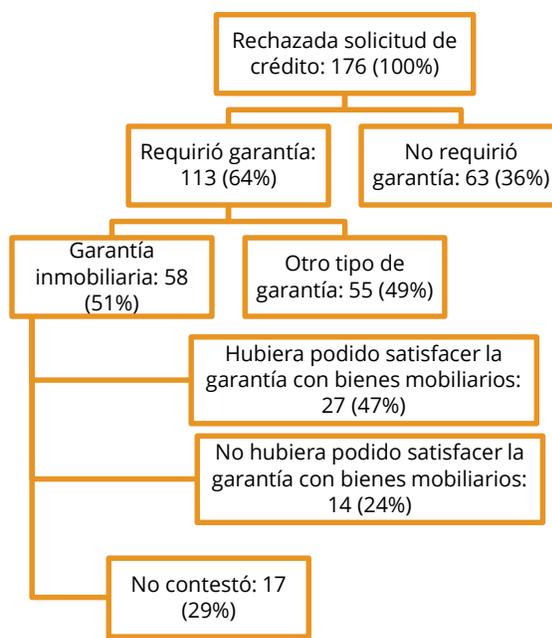


Figura 3. Razones por las que las empresas creen que se les denegó su último crédito, % de empresas



Figura 4. Requerimiento de garantía exigido por la entidad financiera para el último crédito denegado en 2012, % de empresas

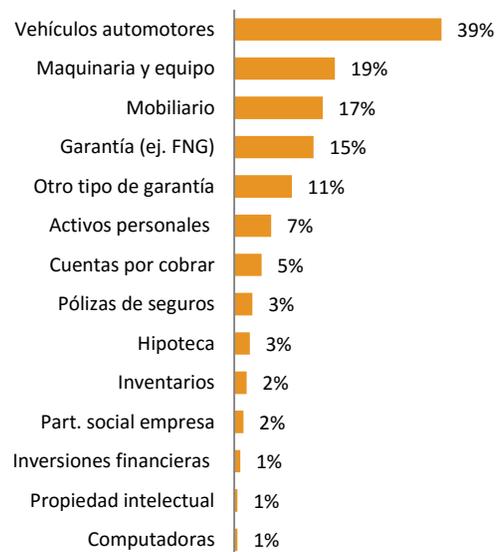


Entre las garantías más usadas para acceder al crédito más reciente se encuentran el Fondo Nacional de Garantías S.A. (FNG) y garantías similares (42%), bienes inmuebles (18%), pagarés (13%) y vehículos (9%) (Figura 5). No obstante, solo el 19% reportó haber usado garantías mobiliarias a lo largo de su funcionamiento para asegurar un crédito. Históricamente, las garantías mobiliarias más usadas fueron vehículos (39%), maquinaria y equipo (19%) y mobiliario (17%) (Figura 6).

Figura 5. Tipo de garantía utilizada para acceder al crédito garantizado más reciente, % de empresas



Figura 6. Tipo de garantía mobiliaria utilizada para acceder a un crédito garantizado, % de empresas



Los resultados de la línea base se confirman en una encuesta realizada en colaboración con SuperSociedades. Entre 482 empresas, un 65% reportó haber solicitado un préstamo o línea de crédito en 2013 y a un 95% de estas se les concedió al menos una solicitud. Por su lado, las empresas a las que se les ha negado un crédito reportaron que los requerimientos de garantías fueron una de las principales razones para la negación. Finalmente, como en la otra encuesta, la garantía más utilizada para acceder al último préstamo o línea de crédito fue el FNG (y garantías similares) y las cuatro garantías mobiliarias más utilizadas para acceder a un crédito garantizado fueron las mismas en las dos encuestas.

OPINIÓN DE LAS ENTIDADES FINANCIERAS SOBRE LA REFORMA

Las 19 entidades financieras¹ que IPA encuestó entre marzo y agosto 2014 conocían la reforma y estaban tomando los pasos necesarios para cumplir con los nuevos requisitos, especialmente en el uso del registro.

Aproximadamente el 70% de las entidades creían que los principales beneficiarios de esta reforma serían las PyMEs formales. Aunque ninguna de las entidades esperaba cambiar sus criterios de otorgamiento de crédito (lo que implica que la capacidad de pago seguiría siendo el principal factor), las entidades están abiertas a modificar sus productos financieros incorporando nuevos tipos de garantías mobiliarias y modificando los criterios de aceptación de este tipo de garantías.

“Los deudores van a tener mayores posibilidades de acceso al crédito. [N]o serán nuevos productos sino más bien nuevas estrategias y políticas frente a la reforma.”

Adicionalmente, estas entidades creen que gracias a los nuevos procesos de ejecución y otras innovaciones de la reforma el coste de aceptar garantías mobiliarias bajará y esto les permitirá expandir su base de clientes.

“La reforma le apunta a un mercado interesante: las PyMEs. Si las cosas funcionan, se espera que haya un impacto positivo en el crecimiento de la cartera del banco.”

No obstante, **las entidades financieras no prevén realizar cambios hasta que el marco legal y regulatorio de la reforma esté completo**. Aproximadamente el 84% de las entidades financieras piensan que la falta o superposición de la legislación es un obstáculo para el uso de garantías mobiliarias. Los dos puntos más mencionados por las entidades financieras son:

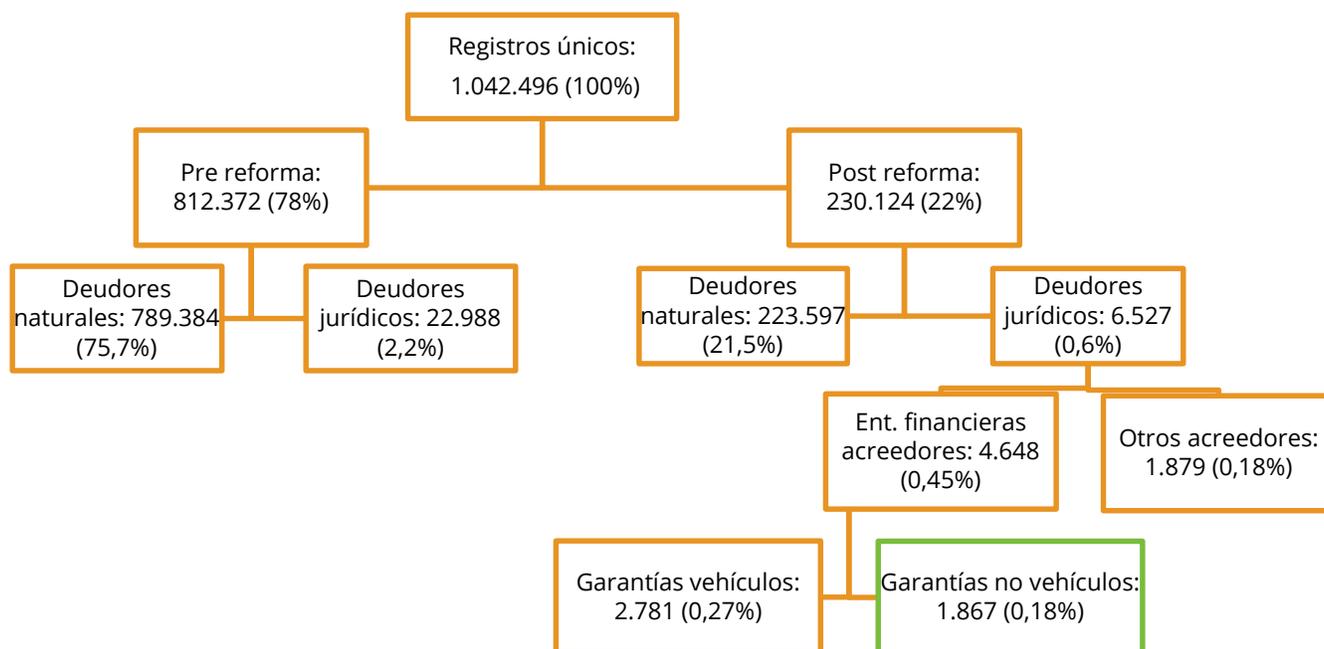
1. **Decreto de Ejecución:** sin el cual los nuevos procesos de ejecución, que son considerados por la mayoría de las entidades financieras como una de las grandes ventajas de la reforma, quedan sin concretar. Sin este decreto, los beneficios de un sistema de ejecución más rápido y eficiente no se podrán materializar, limitando seriamente el atractivo del uso de garantías mobiliarias para las entidades financieras. Se espera que el decreto sea expedido en el segundo semestre de 2015.
2. **Circular 100 de la SuperFinanciera:** aunque no es vinculante, las entidades financieras consideran preferible esperar a que SuperFinanciera modifique su definición de garantía admisible e idónea y adapte su régimen de provisiones para incluir garantías mobiliarias antes de empezar a usar activamente estos nuevos tipos de garantías.

¹ 13 bancos, 5 compañías de financiamiento y 1 cooperativa financiera.

EL USO DEL REGISTRO DE GARANTÍAS MOBILIARIAS

El desarrollo y uso del registro electrónico unificado de garantías mobiliarias es uno de los instrumentos necesarios para el correcto funcionamiento de la reforma. Reunir en un solo registro la información de todas las garantías contribuye también a la profundización del acceso financiero, al permitir la rastreabilidad de los activos pignorados y facilitar la ejecución de garantías. Esto disminuye el riesgo de aceptar garantías, en particular las mobiliarias.

**Figura 7. Tipo de registros al 31 marzo 2015,
% de registros con respecto al total de registros únicos**



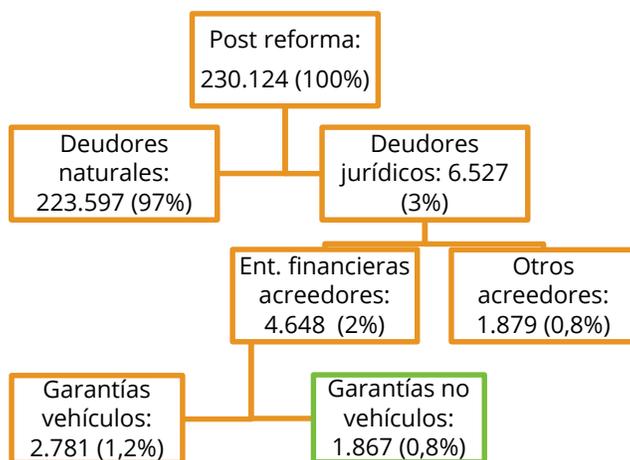
A 31 de marzo de 2015, el registro contaba con 1.042.296 registros únicos de garantías mobiliarias². De estos, un 22% (230.124) corresponden a garantías inscritas posterior a la reforma (las demás son incorporaciones al registro único de garantías previamente registradas en otros instrumentos). La rápida expansión del registro se constituye en un éxito temprano de la reforma,

² Recuento teniendo en cuenta un solo folio por registro, es decir, ignorando duplicaciones originadas en folios de corrección.

pues rápidamente se reunió en un único instrumento la información de un enorme número de créditos³.

No obstante, cabe también mencionar que **la rápida expansión del registro no puede aún interpretarse como indicador de una expansión de los créditos con garantía mobiliaria a causa de la reforma**, pues los registros que corresponden a nuevos créditos dados por entidades financieras a empresas con bienes mobiliarios (diferentes a vehículos) como garantías son menos del 1% del total (Figura 7)⁴. Del 22% de las garantías registradas posterior a la reforma solamente un 2% (0,45% de todos los registros únicos en el registro) estaban registradas por entidades financieras para deudores que son personas jurídicas. Finalmente, solamente un 40% estas garantías (un 0,18% de todos los registros únicos de garantías) son bienes diferentes a vehículos, que ya eran comúnmente aceptados como garantía antes de la reforma.

Figura 8. Tipo de registros inscritos posteriores a la reforma la 31 marzo 2015



Es, por tanto, temprano para juzgar el éxito de la reforma con base en el registro, tanto porque éste aún no incorpora una masa importante de nuevos créditos, como por el hecho de que las entidades financieras aún no usan ampliamente las garantías mobiliarias, a la espera de que las distintas piezas de la regulación se ajusten.

Contactos en IPA Colombia

Pablo Villar, Coordinador de Investigación: pvillar@poverty-action.org

María Aránzazu Rodríguez, Asociada de Investigación: mrodriguezuribe@poverty-action.org

³ Como punto de comparación, es útil mencionar el caso mexicano, cuyo registro tiene cuatro años de funcionamiento y ha registrado hasta el momento cerca de 400.000 transacciones (según la Secretaría de Economía de México). Es decir, la mitad de los registros en una economía mucho mayor que la colombiana.

⁴ Todos los porcentajes de esta figura se calculan en función del total de registros únicos.