



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 28 DE 2016 SENADO.

Por medio de la cual se establece un alivio de cartera para pequeños y medianos productores agropecuarios, se adoptan tasas de interés y se determinan garantías crediticias.

I. Antecedentes del proyecto

La iniciativa fue presentada ante la Secretaría General del Senado de la República el 22 de julio de 2016, por el Senador Ernesto Macías Tovar, Congresista del Partido Centro Democrático.

II. Objeto

La iniciativa legislativa, propone una compra de cartera, por una sola vez, hasta del 50% de las obligaciones pendientes con la totalidad de las entidades financieras, reducciones en la tasa de interés, acceso a créditos preferenciales, y eliminación de las bases de deudores, pues otra de las dificultades de aquellos pequeños y medianos productores es la falta de acceso a créditos por encontrarse reportados en las bases de datos como deudores morosos.

De esta forma, el Gobierno nacional les estaría ofreciendo una medida real de alivio a cerca de 100 mil pequeños y medianos productores del sector agropecuario, que hoy padecen problemas de financiación y están a punto de dejar para siempre su labor.

III. Justificación

El sector agropecuario representa uno de los pilares de la economía del país, debido a su importancia estratégica para la seguridad alimentaria; pero, además, es uno de los más relevantes en materia social pues de él depende la gran mayoría de las familias colombianas.

Infortunadamente, este sector afronta graves problemas en la actualidad, entre los cuales se encuentran la revaluación de los últimos años, fenómenos climáticos, problemas fitosanitarios, la importación de productos básicos, el contrabando y principalmente, el sobreendeudamiento de los pequeños y medianos productores con el sector financiero. Asimismo, las medidas proteccionistas que otros gobiernos han establecido para salvaguardar el sector, han generado una situación de pérdida de competitividad frente a países vecinos.

Es así como, en relación con las deudas, teniendo en cuenta las cifras del Banco Agrario de Colombia, la cartera total a octubre de 2015, es de \$11,3 billones de pesos, de los cuales \$7,5 billones corresponden al sector agropecuario, siendo el 54.6% de este monto, es decir \$4.1 billones, destinado a los pequeños productores del sector agropecuario^[1].

Asimismo, es importante destacar que sin tener en cuenta el comportamiento del café, el crecimiento registrado en el sector agrícola es de tan solo un 1,1% aproximadamente, siendo los

^[1] <http://www.bancoagrario.gov.co/Noticias/Paginas/ValorDesembolsosBACCampo.aspx>



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

cultivos más afectados con descensos en el crecimiento, el maíz, sorgo, cebada, trigo, algodón, tabaco, soya, frijol y hortalizas. Lo que refleja la coyuntura actual negativa por la que atraviesa el campo colombiano. (Gráfica 1).

Gráfica 1. Tasa de crecimiento del PIB total y del PIB agropecuario

CONSULTAR GRÁFICA EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

Fuente: <http://www.sac.org.co/es/estudios-economicos/balance-sector-agropecuario-colombiano/290-balance-y-perspectivas-del-sector-agropecuario-2012-2013.html>

En lo que respecta a las importaciones realizadas por este sector, entre los periodos 2015 al año 2016, cabe destacar que se importaron en total US502,2 millones CIF en marzo de 2016, mientras que en el mismo mes de 2015 se alcanzaron los US541,6 millones CIF, lo cual implica una reducción 7,3% en el valor de las importaciones. Siendo productos como el pienso para animales, con -41,7% y cereales y preparados de cereales con -7,6%, quienes contribuyeron en mayor medida en dicha reducción. Por su parte, los grupos que tuvieron las mayores participaciones en el valor CIF de las importaciones, fueron: manufacturas con 73,2%; productos agropecuarios, alimentos y bebidas con 14,0%; combustibles y productos de las industrias extractivas con 12,6%; y otros sectores con 0,2% (Gráfica 2).

**Gráfica 2. Importaciones por grupos de productos agropecuarios
Marzo (2015 - 2016)**

CONSULTAR GRÁFICA EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

Fuente: DANE

En materia de exportaciones, al realizarse un comparativo entre los años 2015 y 2016, el grupo de productos agropecuarios, alimentos y bebidas exportó US 694,4 en abril de 2016, frente a US 595,9 millones FOB exportados durante el mismo periodo dentro del año inmediatamente anterior. Sin embargo, se hace importante resaltar, que el mayor peso dado al incremento en las exportaciones, obedece a las mayores exportaciones de café sin tostar, descafeinado o no, cáscara y cascarilla del café con un 16,7% (Gráfica 3).



Gráfica 3. Exportaciones por grupos de productos agropecuarios

Abril (2016/2015)

CONSULTAR GRÁFICA EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

Fuente: DANE

En lo que respecta a los créditos de inversión, si bien es cierto se evidenció un crecimiento del 8.3% en los desembolsos de crédito destinados al sector agropecuario para el periodo enero ¿ octubre de 2015^{2[2]}, también es claro los descensos registrados en la financiación de actividades productivas, sumado a ello, el 58% de los recursos para capital de trabajo tuvieron como fin la inversión de líneas de comercialización, y servicios de apoyo, mientras los rubros destinados a siembra de cultivos de ciclo corto ¿uno de los cultivos de mayor afectación dadas las condiciones climatológicas- y el sostenimiento para ciclo largo cayeron 1.5% y 15.1% respectivamente.

En materia de pobreza por ingresos, en un estudio realizado por el Departamento Nacional de Planeación DNP para el diseño de la Misión para la Transformación del Campo, se detectó mayores niveles de pobreza para los productores campesinos que para los asalariados del campo, esta diferenciación, obedece a los muy limitados accesos que tienen los productores a activos como tierra, créditos, tecnologías, etc., lo cual finalmente impide el desarrollo de este sector de la sociedad.

De este modo, se concluye que solo el 11% de la población rural se encuentra catalogada como clase media, lo cual equivale a menos de una tercera parte de dicha proporción en las zonas urbanas (39%)^{3[3]}. Cifra alarmante pues implica que el 89% de la población que habita el sector rural puede ser considerada pobre o vulnerable, y con alta probabilidad de caer en pobreza.

Por otro lado, según el más reciente Informe de Rendición de Cuentas (2014-2015) presentado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) en el año 2014 desembolsó \$8,1 billones de pesos, de los cuales muchos ya tienen problemas de morosidad por la crisis que atraviesan especialmente los pequeños y medianos

^{2[2]} Mejía L., Rafael. Balance Preliminar de 2015 y Perspectiva 2016. Sociedad de Agricultores de Colombia SAC.

^{3[3]} Ocampo, J. Misión Para la Transformación del Campo. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, octubre de 2014.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

usuarios, además de los créditos vencidos de tiempo atrás. La cartera actual de Finagro a 2014, supera los \$14 billones de pesos, esto significa un crecimiento del 12% respecto al año 2013⁴⁴¹.

Por su parte, cabe destacar que el saldo de la cartera del Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria ¿ PRAN a diciembre de 2014 fue de \$132.000 millones de pesos, mientras en el Fondo de Solidaridad Agropecuario (FONSA) la cartera al cierre de 2014 fue de \$24.000 millones de pesos. Asimismo, Según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, ¿el ganado doble propósito cuenta con la mayor participación en la cartera total representando el 23% (\$3,3 billones), le siguen productos como caña de azúcar (10,9%), palma de aceite (10,7%) y café (9,9%)¿.

Más recientemente, y con el objetivo de sustituir las importaciones realizadas en el país, el Gobierno nacional creó el plan denominado Colombia Siembra, por medio del cual busca aumentar en un millón más las hectáreas sembradas, prometiendo el apoyo en asuntos que van desde la asistencia técnica, acceso al recurso hídrico y reducciones en la tasa de interés para acceso a créditos. Sin embargo, no deja de ser inquietante la magnitud de los recursos requeridos, los cuales ascienden a \$1,6 billones hasta 2018, es decir, \$530.000 millones anuales, cifra cercana a los 1,7 billones que requiere tan solo el Ministerio de Agricultura en un año.

En este sentido, si bien es cierto se han desarrollado instrumentos y programas que por medio de la transferencia de conocimiento y tecnologías, microcréditos, subsidios, entre otros, han buscado fomentar el crecimiento del sector, aún se hace evidente la magnitud de la deuda contraída por un segmento de la población rezagado como lo es la perteneciente al sector rural.

Dentro de los antecedentes registrados al respecto, cabe destacar los siguientes:

- Paros agropecuarios:

Los Tratados de Libre Comercio, no son el principal problema del agro colombiano, estos han visibilizado los problemas por los que atraviesa la producción agrícola en el país. Uno de ellos es la precaria red de transporte, esto impide a los productores acceder a los principales mercados a menores costos. De acuerdo con el World Economic Forum tenemos una de las calificaciones más bajas en la región en términos de infraestructura portuaria, vial y férrea.

De igual manera, no existe una oferta seria de programas de asistencia técnica y educación, de créditos o de seguros agrícolas.

Mediante varios paros, los campesinos han venido reclamando la lucha contra el contrabando; el control a los altos costos de insumos agroquímicos; el control a la minería y protección del medio ambiente; el apoyo a cultivos alternativos en zonas productoras de papa como Boyacá, Cundinamarca

⁴⁴¹ Informe de Rendición de Cuentas 2014 - 2015, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

y Nariño; pero, fundamentalmente, el mayor énfasis de las protestas ha sido el de la condonación de créditos bancarios y una rebaja sustancial en las tasas de interés.

¿ Refinanciaciones:

En los últimos años y ante los reclamos de los pequeños y medianos productores del campo, el Gobierno nacional ha tramitado leyes y expedido decretos en busca de alivios crediticios para superar la crisis del sector, sin embargo, todas aquellas medidas apuntan a la refinanciación de las deudas que solo consiguen la prolongación de la agónica situación de los campesinos, pero hasta la fecha no se ha implementado una medida de choque que garantice una solución definitiva a esta situación.

De la misma manera, las normas expedidas que buscan el alivio de las deudas, no han tenido en cuenta el establecimiento de unas tasas de interés sociales o bajas que les permitan una mayor tranquilidad a los usuarios del crédito agropecuario pero, sobre todo, que les garantice que hacia el futuro no se repita la situación de crisis por culpa del sobreendeudamiento y los convierta en productores competitivos.

- Ejemplos:

Basta revisar algunas medidas supuestamente de emergencia que se han tomado para remediar la situación:

¿ El Decreto 355 de 2014 actualmente vigente, especifica lo siguiente:

Artículo 2º. Cartera objeto de compra. La cartera que podrá ser objeto de compra y que se encuentre delimitada en la nueva situación de crisis contemplada en el artículo anterior, deberá ser cartera vencida, redescontada, registrada (sustitutiva) o agropecuaria, entendiéndose esta como los recursos propios de los intermediarios financieros que no van a ser validados como cartera sustitutiva, pero que para su otorgamiento se requiere acceder a garantías del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) o porque los proyectos financiados con dichos créditos requieren acceder a incentivos o subsidios de tasa de interés otorgados por el Gobierno nacional, de acuerdo a la normatividad vigente.

Podrán acceder a esta compra de cartera, los productores cuyos activos totales incluidos los de su cónyuge o compañero permanente no superen setecientos salarios mínimos legales mensuales vigentes (700 smlmv).

Modificado por el artículo 1º, Decreto Nacional 1036 de 2014. Dicha cartera deberá encontrarse vencida al 31 de agosto de 2013, o normalizada a la fecha de expedición de la Ley 1694 de 2013.

Parágrafo. Modificado por el artículo 2º, Decreto Nacional 1036 de 2014. También podrá ser objeto de esta compra, la cartera que habiendo sido garantizada por el FAG, se haya pagado entre el 1º de enero de 2012 y el 31 de agosto de 2013.

Artículo 3°. Condiciones de compra de la cartera. Conforme a lo previsto en el artículo 8° de la Ley 302 de 1996, la Junta Directiva del Fonsa determinará las condiciones de compra de la cartera que se encuentre enmarcada dentro de las nuevas situaciones de crisis.

Dentro de estas condiciones la Junta Directiva deberá indicar los términos en que será refinanciada, la obligación a favor del deudor y el reglamento que deberá tenerse en cuenta para lograr su recuperación, así como las demás condiciones señaladas en el artículo 4° de la Ley 302 de 1996.

En todo caso, la Junta Directiva conforme a las funciones que le han sido asignadas, podrá establecer beneficios adicionales para aquellos deudores que hagan pagos antes del vencimiento de los plazos otorgados.

¿ Ley 1731 del 31 de julio 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. [Corpoica]¿;

Los principales puntos contenidos en la mencionada Ley son los siguientes:

1. Se crea el Fondo de Microfinanzas Rurales, con el fin de fomentar el acceso al crédito en el sector rural y con cargo a los recursos disponibles, el cual será administrado por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro).

2. Destinación de los recursos del crédito agropecuario para actividades de transformación de productos del sector.

3. Ampliación del objeto del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios y medidas para promover la toma de seguros agropecuarios.

4. Fortalecimiento del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG).

5. Alivio Especial a deudores del Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (PRAN) y del Fondo de Solidaridad Agropecuaria (FONSA), suspensión o acciones de cobro, y aplicación de bonos parciales.

6. Ampliación de los objetivos, situaciones de crisis y funciones del Fonsa.

7. Acuerdos de recuperación y saneamiento de cartera agropecuaria.

8. Fortalecimiento de Finagro. Se reconfirma la naturaleza jurídica de Finagro como Entidad de Economía Mixta, independientemente de la participación accionaria del Gobierno. En todo caso el Gobierno nacional mantendrá como mínimo el 51% de la misma.

9. Deducción de las provisiones y reservas para el pago de impuestos.

Dentro de los cuales se destacan:



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Artículo 12. Ampliación de situaciones de crisis objeto del Fonsa. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 302 de 1996 el cual quedará así:

¿SITUACIONES DE CRISIS. El Fondo de Solidaridad Agropecuario, de acuerdo con su disponibilidad de recursos, adquirirá a los intermediarios financieros la cartera de los productores beneficiarios de esta ley, o intervendrá en la forma autorizada en esta ley, cuando su Junta Directiva califique la ocurrencia de algunos de los siguientes eventos, a nivel nacional, o en determinadas zonas, departamentos, regiones o municipios, o respecto de un determinado producto o actividad agropecuaria o pesquera:

- a) Una situación de tipo extremo climatológico o una catástrofe natural que dé lugar a pérdidas masivas de la producción;
- b) Problemas fitosanitarios o plagas que afecten de manera general y en forma severa a cultivos o productos agropecuarios y pesqueros, reduciendo sensiblemente la calidad o el volumen de la producción, siempre y cuando estos fenómenos sean incontrolables por la acción individual de los productores;
- c) Notorias alteraciones del orden público que afecten gravemente la producción o la comercialización agropecuaria y pesquera;
- d) Caídas severas y sostenidas de ingresos para los productores, en los términos que reglamente el Gobierno nacional.

Parágrafo. La Junta Directiva deberá establecer que el evento de que se trate haya ocurrido durante el ciclo productivo o el período de comercialización, entendiéndose por este lapso de noventa (90) días siguientes a la terminación del proceso de producción.

Artículo 13. Ampliación de las funciones del Fonsa. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 302 de 1996, el cual quedará así:

Funciones. En desarrollo de su objeto y en relación con los productores agropecuarios y pesqueros beneficiarios de esta ley, el Fondo podrá realizar las siguientes operaciones en la forma como lo determine su Junta Directiva, con prioridad en la utilización de los recursos a favor de los pequeños productores:

1. Comprar total o parcialmente créditos otorgados por los establecimientos de crédito, así como la cartera del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), y convenir con los deudores los plazos y condiciones financieras de las obligaciones que adquiriera, así como la forma de pago, para lo cual su Junta Directiva señalará condiciones especiales de favorabilidad en beneficio del productor. La compra de la cartera se efectuará conforme a criterios técnicos de valoración. En el caso de venta de cartera del Banco Agrario de Colombia S. A., los criterios también deberán ser aprobados por la Junta Directiva de dicho establecimiento de crédito.



2. Subsidiar total o parcialmente los costos financieros de los créditos otorgados por los establecimientos de crédito.

3. Invertir temporalmente sus recursos en títulos de deuda emitidos por la Nación, el Banco de la República, los establecimientos de créditos u otras instituciones vigiladas por la Superintendencia Financiera, cuando se presenten excedentes de liquidez.

Artículo 14. *Modificación funciones Junta Directiva del Fonsa sobre recuperación de cartera.*
Modifíquese el artículo 8° de la Ley 302 de 1996, el cual quedará así:

¿RECUPERACIÓN DE CARTERA. Autorízase a la Junta Directiva del Fondo de Solidaridad Agropecuario para reglamentar todo lo concerniente a la recuperación de la cartera adquirida. La Junta Directiva del FONSA podrá determinar el valor a pagar por parte de los beneficiarios, los plazos, períodos muertos y/o de gracia, y decidir sobre las ampliaciones de plazo o reestructuraciones de las obligaciones, y el traslado a los beneficiarios de los descuentos obtenidos en la compra de las mismas¿.

Sin embargo, en la mencionada ley se establece un financiamiento no para protección del usuario de crédito, sino para solucionar la cartera de la Banca especialmente del Banco Agrario, teniendo en cuenta que cuando se habla de reestructuración de los créditos vencidos, principalmente, los considerados irrecuperables, con unas condiciones que se consideran blandas al darle una tranquilidad transitoria al usuario que se encuentra en mora, lo que hace dicha medida es remediar un problema crítico de la entidad crediticia pero, el usuario sigue vinculado a la deuda, en ese caso, con plazos relativamente amplios pero con intereses de usura.

Para el mes de junio del año inmediatamente anterior, seis establecimientos de crédito, entre los cuales se encuentran el Banco Agrario, bancos privados, una compañía de financiamiento y una cooperativa financiera vigilada por la Superintendencia Financiera, manifestaron ante Finagro su interés de vender al Fondo de Solidaridad Agropecuario, FONSA, la cartera agropecuaria que tenían vencida o refinanciada; pero nunca muestran el interés de desvincular a los usuarios ¿pequeños y medianos- de los créditos.

Es así como dada la anterior situación y mediante Invitación Pública Número 01 de 2016, que el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) invitó a personas naturales y jurídicas nacionales, a manifestar su interés en la venta de cartera producto de la compra de insumos para la producción agrícola por parte de pequeños y medianos productores y que se encuentren vencidas a 31 de diciembre de 2013, sin superar un capital acumulado de veinte millones de pesos m/cte (\$20.000.000,00).

- CONCEPTOS:

¿ Pequeño Productor: Sus activos totales no superen los doscientos cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (250 smmlv.) incluidos los de su cónyuge o compañero(a) permanente,



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

según balance comercial. Para el caso de los usuarios de la reforma agraria, el valor de la tierra no será computable dentro de estos activos totales. Y que no menos de las dos terceras (2/3) partes de sus ingresos provengan de la actividad agropecuaria y/o pesquera o que tengan por lo menos el setenta y cinco por ciento (75%) de sus activos invertidos en el sector agropecuario, forestal, de acuicultura o pesquero, según el balance comercial.

¿ **Mediano Productor:** Aquella persona natural o jurídica dedicada principalmente a actividades relacionadas con la producción o comercialización del sector agropecuario, forestal, de acuicultura o pesquero, que al momento de solicitar los apoyos cuente con activos totales que no superen los setecientos salarios mínimos legales mensuales vigentes (700 smmlv.), incluidos los de su cónyuge o compañero(a) permanente, según su balance comercial.

IV. Proposición

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, presento ponencia **favorable** al Proyecto de ley número 028 de 2016 Senado, ¿por medio del cual se establece un alivio de cartera para pequeños y medianos productores agropecuarios, se adoptan tasas de interés y se determinan garantías crediticias¿, y, propongo a los honorables Senadores de la Comisión V del Senado de la República, dar primer debate favorable.

Atentamente,

CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

TEXTO PROPUESTO PARA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 28 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se establece un alivio de cartera para pequeños y medianos productores agropecuarios, se adoptan tasas de interés y se determinan garantías crediticias.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *De la compra de cartera y alivio a las deudas de pequeños y medianos productores del sector agropecuario.* Se establece que por una sola vez, y con el objeto de reactivar el sector agropecuario, el Gobierno nacional efectúe una compra hasta por el 50% para pequeños productores y del 30% para medianos productores agropecuarios, con corte a 30 de junio de 2016, con la totalidad del sistema financiero.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Parágrafo 1°. En lo que respecta al saldo de la deuda, se otorgará un periodo de gracia de un año y una vez cumplido el mismo, deberá cobrarse una tasa de interés equivalente al DTF al pequeño productor, y del DTF+1 al mediano productor agropecuario.

Parágrafo 2°. En el proceso de compra de cartera, en ningún momento las medidas establecidas para el alivio de la deuda, tanto de los pequeños como de los medianos productores, deberán afectar ni el patrimonio ni el estado de Pérdidas y Ganancias ¿ P y G- del Banco Agrario de Colombia.

Artículo 2°. *De los créditos de fomento al pequeño y mediano productor.* Se establecen créditos de fomento a los pequeños y medianos productores con tasa de interés equivalente al DTF para el pequeño productor y del DTF + 1 para el mediano productor.

Parágrafo. Los créditos de fomento dirigidos a pequeños y medianos productores del sector agropecuario, serán destinados tanto al sostenimiento de proyectos productivos, con plazo para su cancelación de hasta 3 (tres) años con un periodo de gracia de un año; así como para el establecimiento de proyectos productivos, con plazo para su cancelación de hasta 10 (diez) años, conforme al flujo de caja y un periodo de gracia de 3 años.

Artículo 3°. *Del aval a los créditos de fomento al pequeño y mediano productor agropecuario.* El Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) será quien avalará los créditos otorgados al pequeño y mediano productor del que trata la presente ley.

Artículo 4°. *De la eliminación de base de datos a deudores morosos.* El Gobierno nacional a través de la Superintendencia Financiera de Colombia, definirá el mecanismo que permita eliminar de las bases de datos a los deudores morosos beneficiarios de la presente ley, bajo los preceptos establecidos en la Ley Estatutaria 1266 del 31 de diciembre de 2008.

Artículo 5°. *Vigencia y Derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el *Diario Oficial*, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Presentado por:

**CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN
ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF**
