PN-ABM-769
PN 79946

FINANCIAL SERVICES PROJECT

Occasional Paper No. 002 (1)

CIRCULATION: OPEN

TITLE: EVALUACION DE FODEA 35

AUTHOR: Masalles, Luis
Ohio State University/Academia de Centroamérica

No. of Pages: 8 Language: Spanish Date: August.1991

CONTENTS:

In 1987 the National Assembly approved the Law of Promotion of Agropecuary Production (FODEA). It authorized the re-scheduling of the debts of producers with the state-owned banks. Loans were re-scheduled to new 12 to 16-year repayment periods. Interest rates varied according to the size of the loans to favor small producers.

The law authorized the issue of 16-year, 8% government bonds for 5.000 million colones in order to buy the loan portfolio of small and medium sized producers. (This is known as the Bonded Portfolio). The loans of large producers were assumed directly by the banks, and is known as Own Portfolio. (There is also a small part, financed with external funds, which is called Own Portfolio, Article 20).

The Bonded Portfolio included about 19.000 producers, while the Own Portfolio included some 3.400 producers with about 3.000 million colones in debts. About 65% of all beneficiaries were cattle producers, 10% rice producers, and only 2% were beans and corn producers. This distribution indicates that the majority of re-scheduled debts were concentrated in large producers in the Guanacaste region.

In July 1990 the Administration presented a new law proposal (FODEA 35) that authorized small and medium producers to erase their total debt with the payment of only 35% of the total amount It was approved in August, 1991. At that time it was forecasted that not many producers would or could take advantage of the law due to their difficult economic situation.

Conclusions:

The most significant aspect of this law is not so much its impact on the situation of producers or the banks but the message that it sends to other bank debtors in the sense that, if they do not pay their bank loans, the government will - sooner or later - assume the debt. On the contrary, bank debtors that are up to date on their obligations are discouraged from keeping a good credit record. This situation could influence the default rates in bank loans and affects their stability and viability.

---

(1) The points of view, suggestions, recommendations and conclusions expressed by the authors are not necessarily those of OPS.

FSP 6.4
002
Another copy in the ADB library.

12 de agosto de 1991

De: Luis Mesalles

Para: Tomás Alvarado

Asunto: Evaluación Fodea 35

Le adjunto una copia del trabajo "Evaluación de FODEA 35," el cual fue elaborado bajo el Proyecto Servicios Financieros. Si tiene algún comentario al respecto por favor llamarme a la Academia de Centroamérica, y con gusto podremos expander sobre este asunto.

RECEIVED
16 AGO 1991
C. P. S.

PN-ABM-469
RECEIVED
16 AGO 1991
O.P.S.

EVALUACION DE FODEA 35

Luis Mesalles

Proyecto Servicios Financieros

Ohio State University y Academia de Centroamérica

Antecedentes

En mayo de 1987 fue aprobada la Ley de Fomento a la Producción Agropecuario (FODEA). El punto principal de esta ley consiste en la readecuación de las deudas de productores agropecuarios que estuvieran morosos con los bancos del estado antes del 30 de junio de 1986. Los préstamos fueron readecuados a un plazo de entre 12 y 16 años, con 4 de gracia. Las tasas de interés de la readecuación dependen del tamaño del productor:

- Pequeños (menos de dos millones de colones en deudas originales): 8 por ciento durante los primeros cuatro años, y diez puntos por debajo de la tasa básica pasiva después del quinto año,
- Medianos (más de dos y menos de cinco millones de colones en deudas originales): 10 por ciento durante los primeros cuatro años, y seis puntos por debajo de la tasa básica pasiva después del quinto año,
- Grandes (más de cinco millones de colones en deudas originales): 15 por ciento durante los primeros cuatro años, y la tasa básica pasiva después del quinto año,

La ley incluye la autorización al Ministerio de Hacienda para la emisión cinco mil millones de colones en bonos para

comprar la cartera de préstamos de pequeños y medianos agricultores. Estos bonos tienen un plazo de 16 años, devengan una tasa de interés del 8 por ciento anual, y serán amortizados en cuotas anuales fijas del 8.33 por ciento anual, a partir del quinto año i.e., a partir de mayo de 1992. Esta cartera se conoce como la "cartera fideicometida" de FODEA.

La cartera readecuada de los grandes productores, y de algunos pequeños y medianos que no fueron incluidos en la cartera fideicometida corre a cuenta de los bancos. Esta se conoce como "cartera propia." Existe ademas la "cartera propia, articulo 20," que incluye aquellos préstamos readecuados que fueron otorgados por los bancos del Estado con recursos externos. La ley FODEA autoriza a los bancos a solo aumentar el plazo, pero no a modificar las tasas de interés originalmente pactadas.

La cartera fideicometida incluye aproximadamente 19,000 productores, mientras la cartera propia incluye unos 3,400 productores con cerca de tres mil millones de colones en deudas. Aproximadamente el 65 por ciento de todas las operaciones readecuadas son de ganaderos, mientras que un 10 por ciento pertenece a los arroceros. Por el contrario, solo un 2 por ciento de las operaciones son de maiz y frijol. Esta distribución hace que el monto de préstamos readecuados se concentre en los grandes productores, y en la región de Guanacaste.

Un año después de aprobada la ley FODEA, un proyecto para reformarla es presentado en la Asamblea con el propósito principal de ampliar la emisión de bonos por parte del Ministerio de

Hacienda. Para darle cabida a más productores dentro de la cartera fideicometida, se proponía ampliar los límites de productores pequeños y medianos. Este proyecto fue conocido como FODEA II. A pesar de ser aprobado en la Comisión de Asuntos Agropecuarios, el proyecto nunca fue conocido por el plenario de la Asamblea, dada la falta de interés por parte del Poder Ejecutivo cuando se acercaba el periodo de elecciones presidenciales a principios de 1990.

FODEA 35

Sin embargo, para ese tiempo el entonces Ministro de Agricultura José María Figueres se encontraba preparando un nuevo proyecto de ley para reformar FODEA. Un proyecto similar a este fue luego enviado a la Asamblea por la presente Administración Calderón en julio de 1990, llamado "Ley que Autoriza el Pago del Treinta y Cinco por ciento (35%) de las Deudas de los Productores de la Cartera Fideicometida de la Ley de Fomento a la Producción Agropecuaria (FODEA)," conocido como FODEA 35.

Este proyecto permite a los productores pequeños y medianos acogidos a la ley FODEA cancelar sus deudas pagando en efectivo un treinta y cinco por ciento de la deuda total. Además, el proyecto cambia la estructura de intereses a pagar por pequeños y medianos productores después del quinto año. En lugar de estar ligadas a la tasa básica pasiva, los medianos pagarán un catorce, mientras los pequeños el doce por ciento.

La exposición de motivos establecia que la ley FODEA no habia logrado su objetivo de darle un solución integral a los problemas del sector agropecuario, donde aun prevalece el sobre-endeudamiento, problemas de precios y comercialización, y fenómenos naturales. Como resultado de estos problemas, la atención de las obligaciones acogidas a la ley FODEA no llegan al cinco por ciento, mientras un alto porcentaje de las garantia habian sido dispuestas por los productores. Esta situación, a su vez, hace necesario que el Ministerio de Hacienda deba incluir en su presupuesto de 1992 un gran rubro para cubrir la diferencia entre las cantidades readecuadas por medio de FODEA y lo recuperado por los bancos hasta el momento, tal y como establece la ley.

El proyecto recibió un dictamen afirmativo de mayoría y otro de minoría de parte de la Comisión de Asuntos Agropecuarios de la Asamblea Legislativa. La única diferencia entre los dos dictámenes es que el de minoría elimina unos artículos del proyecto que pretenden ampliar el período de gracia de cuatro a siete años. El proyecto fue luego reformado en el Plenario de la Asamblea, donde se eliminaron los artículos referentes a la ampliación del período de gracia y se agregó el artículo que cambia la estructura de la tasas de interés de la cartera readecuada.

El proyecto fue así aprobado en primer y segundo debate en mayo de 1991, por 28 votos a favor y 16 en contra. La votación obedeció, en cierta forma, a línea de partido por parte de la Unidad, ya que solo tres diputados se opusieron. Los diputados

liberacionistas, sin embargo, se dividieron, votando 9 a favor y 11 en contra.

Inmediatamente después de su aprobación en primer debate, el proyecto fue remitido a consulta en la Sala Cuarta Constitucional, por parte de diez diputados (6 de Liberación, 2 de Unidad y 2 independientes). Se argumentó que el proyecto "...produce un enriquecimiento ilícito de quienes, teniendo capacidad de pago, adquieren una deuda con el Sistema Bancario Nacional, pero deben pagar únicamente una tercera parte de la deuda original... Este privilegio resulta inconstitucional por cuanto le da a estos deudores particularmente a los que sí tienen capacidad de pago un trato distinto, desigual y preferencial, frente al resto de los productores del Banco, que tienen en algunos casos una razón de carácter social parecida o más grave para no pagar, pero no están dentro del número de beneficiados." La Sala Cuarta se pronunció en contra del recurso el pasado 31 de julio, y dado que el Poder Ejecutivo incluyó este proyecto en la sesión extraordinaria de la Asamblea, el proyecto pasó a ser estudiado por el Plenario en forma inmediata. El proyecto fue aprobado en tercer debate el 5 de agosto de 1991.

EFECTOS DE FODEA 35

Los bancos argumentan que la ley FODEA les provoca perdidas por 17,000 millones de colones, dado el diferencial entre tasas de interés actuales y las pactadas por FODEA. A la vez, la aprobación de FODEA 35 implica una pérdida adicional, ya que

ellos calculan que el valor presente de la deuda no es el treinta y cinco por ciento, sino que está más cerca del sesenta y cinco por ciento. El cálculo de los bancos está hecho de manera muy conservadora, protegiéndose ante las posibles fluctuaciones de las tasas de interés.

El Ministerio de Hacienda, por el contrario, se beneficia de esta nueva ley. Dado que FODEA establece que la diferencia entre lo recuperado por los bancos de la cartera fideicometida y la emisión de bonos al quinto año (mayo 1992) debe ser cubierta por el Ministerio de Hacienda vía presupuesto. Si la recuperación de la cartera es de únicamente el cinco por ciento, el rubro necesario para cubrir ese diferencial será significativo, con la consecuente repercusión fiscal. El pago del treinta y cinco por ciento de la deuda por parte de algunos productores significa, por lo tanto, una disminución significativa en la carga sobre el presupuesto del periodo 1992-93, muy cercano a las elecciones.

Por otro lado, algunos de los productores acogidos a FODEA consideran que se beneficiarían con la nueva ley, mientras otros argumentan que no tienen la capacidad de pagar ni el treinta y cinco por ciento de su deuda. Es fácil determinar que, dado que menos de un cinco por ciento de la cartera fideicometida se encuentra al día, un número aún menor de productores se acogerán a FODEA 35. Aquellos productores que se encuentran atrasados en los pagos de únicamente los intereses de su deuda, tal y como lo establece FODEA para los primeros cuatro años, ya sea por falta de capacidad de pago o por deseos de hacerlo, muy difícilmente

podrán, o querrán, pagar el treinta y cinco por ciento del total de la deuda una vez aprobado la ley.

Los grupos organizados de productores, en especial ganaderos, se han pronunciado a favor FODEA 35, aunque reconocen que este no es solución para los problemas del sector agropecuario. Este grupo ha criticado muy fuertemente a los bancos por la manera en que han administrado la cartera fideicometida de FODEA, en especial el haber introducido en esta cartera operaciones ya clasificadas de incobrables. Como resultado de esto, la cantidad de productores que se podrían beneficiar de la nueva ley se ve seriamente reducida.

De vital importancia para estimar los efectos de FODEA 35 sobre el sistema bancario es la interpretación que se le ha dado a esta, principalmente por parte de los diputados y la prensa. La nueva ley no ha sido visto como la cancelación del valor presente de la deuda por parte de los productores, sino como una condonación del sesenta y cinco por ciento de la deuda. También ha sido visto como la solución para que los bancos no lleven a cobro judicial las 19,000 operaciones incluidas en la cartera fideicometida. Sin embargo, FODEA 35 autoriza explícitamente a los bancos a llevar al cobro judicial a aquellos productores que no cancelen el treinta y cinco por ciento de sus deudas y que no se encuentren al día con FODEA.

CONCLUSIONES

Si bien el efecto que pueda tener la ley FODEA 35 sobre los bancos, Ministerio de Hacienda y productores es mínimo, dada la composición de la cartera fideicometida de FODEA, el mayor efecto viene dado por el mensaje que promulga. Aunque muy pocos productores puedan, o quieran, acogerse al pago del treinta y cinco por ciento de sus deudas para estar a derecho con los bancos, la nueva ley es interpretada como una condonación de deuda por parte del público en general.

Aquellos productores que se encuentran al día en sus pagos a los bancos, ya sea de la cartera propia de FODEA, que no se incluye en FODEA 35, y que se encuentra al día en un noventa y cinco por ciento, o de la cartera propia de los bancos, se sentirán discriminados y con pocos deseos de seguir pagando al día sus deudas. Los deudores, actuales y potenciales, reciben el mensaje que, de no pagar sus deudas, el gobierno eventualmente intervendrá a su favor para que los bancos no los lleven al cobro judicial. De esta manera, se agrava el problema de morosidad de los bancos, y se atenta contra su estabilidad y viabilidad.