

PROYECTO DE LEY No. _____ CÁMARA DE 2018

“Por medio del cual se modifican las disposiciones de la ley 69 de 1993 y de la ley 101 de 1993 y se dictan otras disposiciones”.

ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 1° de la Ley 69 de 1993, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 1. DEL ESTABLECIMIENTO DEL SEGURO AGROPECUARIO. Establézcase el seguro agropecuario en Colombia, como instrumento para incentivar y proteger la producción de alimentos, buscar el mejoramiento económico del sector rural, promoviendo el ordenamiento económico del sector agropecuario y como estrategia para coadyuvar al desarrollo global del país.

El objeto del seguro es la protección de la totalidad o parte de las inversiones agropecuarias financiadas con recursos de crédito provenientes del sistema nacional de crédito agropecuario o con recursos propios del productor, y/o el lucro cesante del productor, o el ingreso esperado, previendo las necesidades de producción y comercialización nacional e internacional, y el desarrollo integral del sector económico primario.

PARÁGRAFO. El seguro agropecuario podrá ofrecerse bajo la modalidad de seguro paramétrico o por índice, de manera que el pago de la indemnización se hará exigible ante la realización de un índice, definido en el contrato de seguros, y, por tanto, no tomará en cuenta la evaluación real de la pérdida en el momento del siniestro, sino una suma fija predeterminada en la póliza.

Esta modalidad de seguro podrá ser tomada por cualquier persona natural o jurídica de Derecho Privado o de Derecho Público. En este último caso, la entidad de derecho público podrá actuar como tomador, asegurado y/o beneficiario del seguro agropecuario paramétrico y asumir la prima del seguro.”

ARTÍCULO 2. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 69 de 1993, modificado por el artículo 20 de la Ley 812 de 2003 y por el artículo 75 de la ley 1450 de 2011, el cual quedará así:

El seguro agropecuario ampara los perjuicios causados por riesgos naturales y biológicos ajenos al control del tomador, asegurado o beneficiario que afecten las actividades agropecuarias. El Ministerio de Agricultura y desarrollo rural reglamentará la aplicación de dichas coberturas, así como de coberturas adicionales, tales como las asociadas a riesgos en el transporte, en la

comercialización, robo o muerte de animales, entre otras propias de la actividad agropecuaria, en sus diferentes eslabones de la cadena.

ARTICULO 3. Modifíquese el artículo 6 de la ley 69 de 1993, modificado por el artículo 20 de la ley 812 de 2003, el cual quedara así:

“ARTÍCULO 6. OBJETO DEL FONDO NACIONAL DE RIESGOS AGROPECUARIOS. El Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios tendrá por objeto:

Crease el fondo nacional de riesgos agropecuarios el cual tendrá el tratamiento de fondo cuenta administrado por el fondo para el financiamiento del sector agropecuario FINAGRO, o quien haga sus veces, sin personería jurídica ni planta de personal, el cual tendrá por objeto:

1. Destinar recursos para ofrecer la cobertura del reaseguro del seguro agropecuario, cuando existan fallas en el de reaseguros que impliquen su no otorgamiento;
2. Subsidiar las primas de seguros que amparen a los productores, siempre y cuando la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario apruebe su conveniencia, el mecanismo de otorgamiento por tipo de producto y previendo la sostenibilidad del esquema, según la capacidad del Fondo;
3. financiar los costos necesarios para el fortalecimiento técnico del seguro agropecuario; y de pilotos de nuevos diseños de aseguramiento;
4. Otorgar subsidios, apoyos o incentivos para la implementación de instrumentos de gestión de riesgos en el sector agropecuario, forestal, pesquero y de la acuicultura, tales como derivados financieros climáticos, coberturas de precios o de riesgo cambiario; y
5. Obtener información que no sea de carácter público. Para efectos de la información que reposa en entidades públicas, esta no tendrá costo alguno para FINAGRO y las otras entidades que defina el Gobierno Nacional, el cual además definirá las condiciones de acceso a ella.

La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario reglamentará las financiaciones, subsidios, apoyos o incentivos, y definirá las condiciones de asegurabilidad de los proyectos agropecuarios, forestales, pesqueros y de la acuicultura, objeto del seguro agropecuario.

En todo caso, se tendrán en cuenta los recursos aprobados en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector agropecuario.

Artículo 4. Modifíquese el artículo 8 de la ley 69 de 1993, sobre los recursos del fondo nacional de riesgos agropecuarios, adicionándose los siguientes numerales:

“ARTÍCULO 8. RECURSOS DEL FONDO NACIONAL DE RIESGOS AGROPECUARIOS.

3. No menos del 2% de las utilidades del Gobierno Nacional en las sociedades de economía mixta y las empresas industriales y comerciales del Estado, financieras y no financieras, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional a través del documento COMPES de distribución de utilidades.
4. No menos del 15% de las utilidades brutas que en cada ejercicio anual liquide el Banco Agrario de Colombia. El porcentaje será definido anualmente por la junta directiva del Banco Agrario.
5. Recursos aportados por las entidades públicas o particulares a través de convenios o transferencias.
6. Recursos reembolsables o no reembolsables provenientes de entidades nacionales, internacionales o multilaterales
7. Los demás recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título.

ARTÍCULO 5. Modifíquese el artículo 31° de la Ley 101 de 1993, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 31. DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS. Los recursos que se generen por medio de contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras deben ser invertidos en los subsectores agropecuario o pesquero que los suministra, con sujeción a los objetivos siguientes:

1. Investigación y transferencia de tecnología, y asesoría y asistencia técnicas.
2. Adecuación de la producción y control sanitario.
3. Organización y desarrollo de la comercialización.
4. Fomento de las exportaciones y promoción del consumo.
5. Apoyo a la regulación de la oferta y la demanda para proteger a los productores contra oscilaciones anormales de los precios y procurarles un ingreso remunerativo.
6. Programas económicos, sociales y de infraestructura para beneficio del subsector respectivo.
7. Instalación, operación, mantenimiento y automatización de la red de estaciones meteorológicas a nivel nacional ubicadas en áreas de vocación agropecuaria, con las especificaciones técnicas establecidas por el instituto de hidrología, meteorología, y estudios ambientales IDEAM

8. En el pago de instrumentos de gestión de riesgos agropecuarios, incluidos los seguros agropecuarios.

Artículo 6. ESTACIONES METEOROLOGICAS. - del presupuesto general de la nación se apropiarán recursos para que el ministerio de agricultura y desarrollo rural, en coordinación con el ministerio de ambiente y desarrollo sostenible y con el instituto de hidrología meteorología y estudios ambientales de Colombia, para que este último lleve a cabo la instalación operación, mantenimiento y automatización de la red de estaciones meteorológicas del país, ubicadas en áreas de vocación agropecuaria.

Artículo 7. Vigencia.- La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los Honorables Representantes a la Cámara

FÉLIX ALEJANDRO CHICA CORREA
Representante a la Cámara



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

FONDO NACIONAL DE RIESGOS AGROPECUARIOS Y SEGURO AGROPECUARIO

El Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios – FNRA es la principal fuente de recursos de los instrumentos de gestión de riesgos en el sector agropecuario, del cual dependen instrumentos de riesgo tales como el Incentivo al Seguro Agropecuario y el Incentivo a la Coberturas Cambiarías.

Los instrumentos que administra este Fondo son esenciales para potenciar el mercado de seguro agropecuario, el cual ha presentado unas tasas de crecimiento del 88% en 2014 y del 45% en 2015 en hectáreas cubiertas, llegando a ser ofrecido por cinco (5) aseguradoras, con una oferta de productos que va en aumento. Sin perjuicio de lo anterior, el mercado de cobertura de riegos a través de seguros en Colombia aún es incipiente, ya que menos del 3% del área cultivada del país, se encuentra asegurada.

Si bien el seguro agropecuario en Colombia aún es un mercado naciente, no obstante tiene un alto impacto para hacer la transferencia de riesgos en el sector, requiriendo del apoyo de recursos de parte del sector público para desarrollar diversos instrumentos, como son pólizas para actividades pecuarias, seguros de ingreso, seguros colectivos, seguros catastróficos, entre otros, y consolidar un instrumento que se ha visto seriamente afectado por la extensión y fortaleza del Fenómeno del Niño 2015-2016.

La actuación del Fondo mediante el reconocimiento de los apoyos, subsidios e incentivos que conforman su objeto es acíclica, en atención a la ocurrencia de los choques naturales; razón por la cual su fondeo debería tener el mismo comportamiento, dado que no existe correlación directa entre los choques climáticos y el crecimiento del PIB colombiano. De mantenerse el instrumento atado al ciclo económico del país, los instrumentos administrados por el Fondo tendrían un problema estructural, dado que el soporte otorgado a los productores agropecuarios, se produciría solo en el momento en que el Gobierno Nacional pueda hacerlo, ejemplo de esto fue lo ocurrido en el periodo 2012-2014, pero en los momentos de restricciones fiscales los productores no contarían con

posibilidades de apoyo ni del sector público (por escasez de recursos) ni del privado (por imposibilidad de acceso), haciendo imposible la construcción de una política proactiva.

Como se puede observar, a pesar de la relevancia que tiene el FNRA, para continuar con su desarrollo es necesario contar con recursos suficientes que le permitan al mismo cumplir con su función, más aun cuando el sector agropecuario y rural juegan un rol fundamental en el desarrollo del anhelado posconflicto que vive nuestro país después de más de cincuenta años de confrontación armada; sin embargo, actualmente el FNRA solo puede obtener recursos mediante aportes que hace la Nación lo cual dificulta que su objetivo pueda cumplirse a cabalidad, lo cual no permite que otros sectores del país y de la sociedad, tanto nacional como internacional, contribuyan al desarrollo del FNRA, lo cual es fundamental para su funcionamiento y crecimiento en pro de las necesidades de nuestro país.

Por lo antes expuesto, se hace necesario permitir el uso de fuentes adicionales que complementen los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, y que coadyuven a la estabilidad y consistencia de los instrumentos del FNRA, permitiéndole ser constante frente al reconocimiento a lo largo del tiempo, dando una tranquilidad al mercado de la suficiencia de recursos, y permitiendo el diseño e implementación de nuevos instrumentos de gestión de riesgo que se acoplen a las diferentes necesidades del sector.

Considerando las diferentes interpretaciones a la norma que surgen de los actores que hacen parte de la actividad aseguradora y de las entidades de regulación y supervisión, que dan cuenta del marco gris y por ende la inseguridad que les genera la expedición de productos paramétricos, así como seguros de ingresos para el sector agropecuario, es prudente modificar la Ley 69, artículo 1, en donde se precisa el objeto del seguro.

La ampliación del objeto de los seguros agropecuarios objeto de incentivo del FNRA permite:

- A las compañías aseguradoras les da el marco normativo apropiado para que generen diseños de pólizas agropecuarias de acuerdo con las necesidades de cada tipo de productor (pequeños, medianos y grandes) y de acuerdo con las coberturas requeridas por los diferentes actores del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, como los Intermediarios financieros (seguros que cubran hasta un determinado valor del crédito).
- A los productores les permite cubrir tanto el valor total de la inversión (costos de inversión); o valores pactados de acuerdo a las necesidades de aseguramiento, tales como una compensación definida de antemano con la

compañía aseguradora que le permita reincorporarse a la actividad productiva o un porcentaje del valor de su crédito.

- Al Gobierno Nacional le permite apoyar a través de incentivos, los diferentes tipos de seguros agropecuarios que puedan establecerse dentro del marco regulatorio actual y que permitan generar coberturas sobre los riesgos naturales o biológicos en el sector agropecuario.

En particular, dicha ampliación es importante para el caso de los seguros paramétricos, el cual resulta ser una alternativa interesante para los seguros agropecuarios dirigidos a la pequeña agricultura de que trata el Acuerdo de Paz recientemente firmado. FINAGRO en trabajo conjunto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), FASECOLDA y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, contrató una consultoría con el Banco Mundial cuyo propósito es evaluar la factibilidad de la implementación de un esquema de seguro catastrófico, que cubra a la pequeña agricultura colombiana ante eventos climáticos de tipo catastrófico y proteja las finanzas del Estado.

La regulación en materia de seguro agropecuario contenida en la Ley 69 de 1993 establece que este instrumento financiero tiene como propósito proteger las inversiones agropecuarias de los productores que hayan sido financiadas con recursos de crédito o con recursos propios, limitando la indemnización que de este seguro se derive al pago de los costos de producción en los que incurrió el productor, sin embargo la expectativa del productor es poder cubrir los ingresos dejados de percibir por los daños o pérdidas sufridas en sus cultivos.

Países como Estado Unidos y Canadá son un ejemplo del desarrollo de productos de esta naturaleza, y de un portafolio amplio de soluciones de seguros que responden a las necesidades de protección de quienes trabajan en el campo.

Con el fin de ofrecer al productor colombiano una protección integral ante eventos inesperados de la naturaleza, y de garantizar en nuevos seguros agropecuarios, como es el de ingresos, la concurrencia del Estado en el pago de la prima de que habla el artículo 84 de la Ley 101 de 1993, como estímulo a la gestión de riesgos, se propone ampliar el objeto del seguro al que hace referencia el artículo primero de la Ley 69 de 1993, de forma tal que permita la protección de los ingresos esperados del productor frente a los riesgos derivados de su actividad productiva. Jurídicamente el término lucro cesante, denota precisamente la posibilidad de tener una pérdida patrimonial y se configura como la ganancia dejada de obtener o la pérdida de ingresos, como consecuencia directa e inmediata de un hecho lesivo. En el caso específico del seguro agropecuario, se refiere a la pérdida de ingresos que pudo generar la materialización de riesgo natural o biológico.

Adicionalmente, se hace la precisión de que el objeto del seguro es proteger la totalidad o parte de las inversiones agropecuarias, debido a que algunos seguros no indemnizan por el costo de producción asociado a la actividad, sino compensan parte de dichos costos. Esto permite el desarrollo de seguros paramétricos no

indemnizatorios, que son conocidos ampliamente en la oferta de seguros agrícolas internacional.

Objeto del Fondo Nacional De Riesgos Agropecuarios (FNRA)

El artículo 7mo que trata del objeto del FNRA fue derogado, al no ser incluido ni prorrogada su vigencia por la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014); por otra parte, el objeto de dicho fondo fue ampliado a través de la Ley 1731 de 2014. Esto deja el objeto del Fondo en un área gris que es importante corregir dentro de la normativa actual.

Ampliación Fuentes De Recursos Del Fondo Nacional De Riesgos Agropecuarios (FNRA)

EL FNRA es la principal fuente de fondeo de los instrumentos de gestión de riesgos en el sector agropecuario. Actualmente, este instrumento permite el pago del Incentivo al Seguro Agropecuario, el cual consiste en el pago de hasta un 80% del valor de la prima del seguro; también puede fondear incentivos a la cobertura cambiaria; es la fuente de cofinanciación de estudios para nuevos instrumentos de gestión de riesgo; y es la fuente de pago de las campañas de difusión del instrumento, entre otros.

Para continuar con su desarrollo es necesario contar con recursos suficientes. Sin embargo, actualmente el FNRA solo puede ser fondeado con recursos de la Nación. Lo anterior es indeseable ya que el fondeo debería ser acíclico debido a que los choques naturales no tienen una correlación directa con el comportamiento del PIB Colombiano. De mantenerse el instrumento atado al ciclo económico del país, el instrumento tendría un problema estructural, ya que soportaría a los productores agropecuarios en los mismos momentos que el Gobierno Nacional podría hacerlo (como fue el periodo 2012-2014), pero en los momentos de restricciones fiscales los productores no contarían con posibilidades de apoyo ni del sector público (por escasez de recursos) ni del privado (por imposibilidad de acceso), haciendo imposible la construcción de una política proactiva y de largo aliento.

Se propone asegurar la estabilidad del instrumento a lo largo del tiempo, dando una tranquilidad al mercado de la suficiencia de recursos, y permitiendo el diseño e implementación de nuevos instrumentos de gestión de riesgo que se acoplen a las diferentes necesidades del sector. Para ello se propone generar una fuente de recursos estables a través de las utilidades de Banco Agrario de Colombia, en un mecanismo de capitalización anual similar a la ya establecida por la misma Ley 69 de 1993 con el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG):

“ARTÍCULO 11. RECURSOS ADICIONALES PARA EL FONDO AGROPECUARIO DE GARANTÍAS. Adicionalmente a las fuentes de recursos previstas en el artículo 30 de la Ley 16 de 1990, el Fondo

Agropecuario de Garantías podrá contar con recursos provenientes de donaciones y aporte públicos y privados, nacionales o internacionales, con el fin de asegurar el cumplimiento de los fines señalados en la ley de su creación y en la presente Ley.

PARÁGRAFO. El numeral 3o. del artículo 30 de la Ley 16 de 1990 quedará así:

3. No menos del 25% de las utilidades brutas que en cada ejercicio anual liquide FINAGRO. El porcentaje será definido anualmente por la junta directiva de FINAGRO” (negrillas incluidas).

Si bien es cierto que el Banco Agrario de Colombia (BAC) es una entidad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (tiene el 99% de sus acciones), está vinculada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; y al ser una Entidad clave para el sector agropecuario, resulta viable que los recursos generados por el propio sector se queden apalancando instrumentos del mismo sector. En el caso particular del BAC, aportar fondos al Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios significa apoyar instrumentos de gestión de riesgos naturales (como los climáticos) que resultan ser fundamentales para el financiamiento del sector agropecuario, en pro de tener una mejor gestión de la cartera del sistema. Motivar herramientas como seguros, de la mano del financiamiento agropecuario, permite blindar tanto al BAC como a los productores, sus operaciones de crédito a eventos climáticos o biológicos ajenos a su control.

Seguros Paramétricos en el sector agropecuario.

Se busca contar con diseño del marco institucional y de política para la protección de la agricultura campesina y, consecuentemente, la reducción de la vulnerabilidad del Estado ante eventos climáticos catastróficos. Por ejemplo, a través de pólizas de gran escala que cubran a los productores que no tienen los recursos suficientes para adquirir una póliza de seguros comercial, que se encuentran ubicados en una zona geografía amplia (región o departamento). Adicionalmente, se espera garantizar la eficiencia y oportunidad del mecanismo. Deberá tener unos costos administrativos moderados respecto a los asociados a pólizas comerciales tradicionales y su mecanismo de activación deberá ser oportuno para la evaluación de las pérdidas.

El objetivo de un esquema de aseguramiento de tipo catastrófico, que puede efectuarse a través de seguros paramétricos (ya sea de rendimiento o climáticos) es garantizar un mecanismo de gestión de riesgos para la pequeña agricultura del país, así como la protección de las finanzas del estado. Esto último debido a que, no se tiene que recurrir al presupuesto público en caso de ocurrencia de un evento climático catastrófico pues a través de la indemnización del seguro podrá asegurarse los recursos necesarios para atenderlo.

En estos seguros, el pago de la indemnización está dado por un parámetro que opera a nivel regional, y que puede ser de clima o de rendimiento. Si el

rendimiento de una región cae por debajo de un límite fijado en el contrato de seguro por efectos de un evento climático, todos los productores de esa región serán indemnizados con una suma única. O, análogamente, si una variable climática se desvía del promedio histórico más allá de lo pactado en el contrato de seguro, todos los productores de la región recibirán una suma única.

Las indemnizaciones no buscan pagar lo equivalente a los costos de producción —como ocurre en un seguro privado comercial—, sino que son una suma fija por hectárea, que puede variar de acuerdo con la región y el cultivo.

De lo anterior se desprende que los seguros catastróficos y los seguros comerciales o privados son dos sistemas con alcances, coberturas y poblaciones objetivo diferentes, por lo cual no compiten entre sí, sino que funcionan como sistemas complementarios.

Los seguros catastróficos están orientados a los productores rurales de menores ingresos. No cubren pérdidas parciales, ni pretenden cubrir los costos de producción hasta el momento del siniestro. Pagan una suma única por hectárea afectada que, además, es relativamente pequeña en comparación con una indemnización de un seguro comercial. Con la indemnización se pretende evitar que los agricultores caigan en trampas de pobreza por la pérdida. En cambio, los seguros comerciales o privados tienen un precio mayor y otorgan coberturas más cuantiosas cuyo fin no es evitar las trampas de pobreza, sino lograr que el productor mantenga un flujo relativamente estable de ingresos.

Para hacer frente al desarrollo de los seguros catastróficos en el país, se cree necesario ampliar el objeto del seguro agropecuario en Colombia de forma que dichos diseños (que incluyen los paramétricos, no únicamente los seguros comerciales tal y como está en la reglamentación actual) puedan realizarse de forma adecuada. La puesta en marcha de esta iniciativa no sólo permitirá efectos importantes en el crecimiento económico, sino también permitirá desarrollar estrategias de aseguramiento claves para el sector agropecuario Colombiano.

Queremos de manera muy especial dar nuestro profundo agradecimiento al ex - Senador Carlos Ramiro Chavarro por su contribución, conocimiento y experiencia en esta iniciativa legislativa.

De los Honorables Representantes,

FÉLIX ALEJANDRO CHICA CORREA
Representante a la Cámara