



CEFP/023/2004

Acuerdo para el intercambio de pagarés Fobaproa por bonos IPAB

Contenido

Presentación.....	3
Introducción.....	5
A.- Formalización del Nuevo Programa.....	6
B.- Los bancos.....	7
C.- La Junta de Gobierno del IPAB.....	8
D.- Observaciones a la propuesta de intercambio de pagarés Fobaproa por Bonos IPAB.....	10

Acuerdo para el intercambio de pagarés Fobaproa por bonos IPAB

Presentación

El 15 de julio de 2004, la Junta de Gobierno del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario y los bancos adheridos al Programa de Capitalización y Compra de Cartera: BBVA-Bancomer, Banamex, Banorte y HSBC (antes Bital) anunciaron la celebración del Nuevo Programa para el intercambio de pagarés Fobaproa por nuevas obligaciones de pago a que se refiere el Artículo Quinto Transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

El presente documento se elaboró con la finalidad de exponer en forma sencilla los puntos principales de la suscripción del Nuevo Programa.

Los principales temas en el debate del Nuevo Programa son: la estricta y correcta aplicación del Artículo Quinto Transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario; la discrecionalidad mostrada por el comité técnico del Fobaproa en la conformación de los portafolios de créditos de los bancos; la revisión del Programa de Capitalización y Compra de Cartera mediante las auditorías de Gestión, Existencia y Legalidad; la supervisión de la Auditoría Superior de la Federación del acuerdo entre los bancos y el IPAB y finalmente, el reconocimiento formal del costo fiscal asociado con el Programa de Capitalización y Compra de Cartera en los primeros meses del año 2005.

Para cumplir con el propósito del presente documento; en primer lugar se aborda la formalización del Nuevo Programa; en segundo lugar se repasan las obligaciones que asumen los bancos; en tercer lugar se destacan las responsabilidades del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario y por último, se hacen observaciones puntuales del acuerdo para el intercambio de los pagarés Fobaproa por bonos IPAB.

Introducción

La razón principal del Legislativo en la creación del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) fue la administración del seguro de depósito que protege a los ahorradores; sin embargo, también tiene el encargo de concluir los programas de saneamiento financiero que se aplicaron a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) con motivo de la crisis financiera de 1995.

La Junta de Gobierno del IPAB informó, el jueves 8 de julio de 2004, la formalización de un Nuevo Programa mismo al que hace referencia el Artículo Quinto Transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario (LPAB), con el objeto de cumplir con el exhorto hecho por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el 13 de agosto del año pasado.

El Nuevo Programa previene que los bancos: BBVA-Bancomer, Banamex, Banorte y HSBC aceptaran los efectos económicos que resulten de las auditorías de Gestión, Existencia y Legalidad (auditorías GEL) y el IPAB asumirá los pasivos del Programa de Capitalización y Compra de Cartera (PCCC) por un importe de 107 mil 206 millones de pesos. La nueva obligación a cargo del IPAB, es menor a la mitad del monto original del PCCC, porque se descuenta la recuperación de la cartera, las pérdidas compartidas que aportan los bancos y 9 mil 500 millones de pesos que los bancos pagaron al Fobaproa por concepto de créditos relacionados.

Con el Nuevo Programa se pretende cerrar el expediente del Fobaproa, por ello, el propósito del presente documento es destacar los puntos principales del acuerdo entre los bancos y el IPAB que nos permitan tener claro el estricto cumplimiento del Artículo Quinto Transitorio y la reducción al máximo posible del costo fiscal después de haber realizado las revisiones de Gestión, Identidad de Objeto, Existencia y Legitimidad del PCCC.

De gran importancia para la obtención de un resultado favorable de la iniciativa acordada por el IPAB será la participación activa y profesional de la Auditoría Superior de la Federación y la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados en la supervisión del mecanismo y estrategia del Nuevo Programa con el que se formalizan los pasivos del IPAB.

A.- Formalización del Nuevo Programa

El jueves 8 de julio de 2004 la Junta de Gobierno del IPAB aprobó los términos y el procedimiento específico para la formalización del Nuevo Programa¹ que permitirá asumir los pasivos del PCCC. El Programa forma parte de la estrategia formulada por el Gobierno Federal para el rescate de los bancos con motivo de la crisis financiera de 1994-1995. Los principales programas que se impulsaron a través del Fobaproa fueron los siguientes:

- Reestructuración de la Cartera Crediticia Bancaria en Unidades de Inversión
- Acuerdo de Apoyo Inmediato a Deudores de la Banca (ADE)
- Programa de Capitalización Temporal (PROCAPTE)
- Programa de Saneamiento Financiero
- Programa de Intervención y Liquidación de Bancos
- Programa de Apoyo a Deudores de la Banca
- Programa de Capitalización y Compra de Cartera (PCCC)

El Programa de Capitalización y Compra de Cartera comprendió la venta de créditos vencidos de los bancos al Fobaproa durante 1995 y 1996 a cambio de pagarés a 10 años respaldados por el Gobierno Federal: los banqueros se comprometieron a invertir un peso de capital fresco por cada dos pesos de cartera comprada por el Fobaproa. El propósito del programa fue inducir la capitalización de las instituciones financieras.

Los pasivos del PCCC no fueron asumidos por el IPAB cuando éste fue creado en 1999 para reemplazar al Fobaproa en la tarea de concluir los programas de apoyo al rescate bancario, debido principalmente a irregularidades detectadas en la cartera de créditos vendida al Fobaproa². En el 2003 el IPAB por instrucciones de la Cámara de Diputados solicitó a los cuatro bancos adscritos al PCCC: Banamex, BBVBancomer, HSBC (antes Bital) y Banorte la realización de una auditoría, como prerequisite para el intercambio de pagarés Fobaproa por bonos IPAB.

En contra de las revisiones que aprobó la Junta de gobierno del IPAB los bancos promovieron una demanda de amparo, obteniendo una respuesta favorable del Poder Judicial, pero a solicitud de la Procuraduría General de la República, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerció su facultad de atracción el 1 de

¹ Reglas Generales del Nuevo Programa al que se refiere el Artículo Quinto Transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, publicado en el DOF, el 18 de junio de 1999.

² H. Cámara de Diputados, Revisión del Fondo Bancario de Protección al Ahorro, cuenta pública de 1996, Contaduría Mayor de Hacienda septiembre de 1998.

junio de 2004, no obstante, el IPAB mantuvo reuniones de trabajo con los bancos para encontrar un método apropiado para la solución de la controversia, en relación con las auditorías del PCCC,

El 15 de julio de 2004, la Junta de Gobierno del IPAB y los bancos adheridos al PCCC anunciaron la celebración del Nuevo Programa para el intercambio de pagarés Fobaproa por bonos IPAB en el marco de lo dispuesto en el Artículo Quinto Transitorio de la LPAB. El acuerdo entre las partes considera la revisión de las operaciones de compra de cartera del PCCC: los efectos económicos de las auditorías serán cubiertas por los bancos, los amparos serán retirados y el IPAB asumirá las obligaciones que resulten de la revisión del PCCC.

Los puntos mas destacados del Nuevo Programa son las siguientes:

B.- Los bancos

Los bancos retiran los procedimientos jurídicos que impedían la auditoría del PCCC y la apertura de los papeles de trabajo (Working Papers); documentos en manos de los despachos de auditores contratados por Michael Mackey en 1998. Los bancos harán los procedimientos necesarios para entregar a la Cámara de Diputados los papeles de trabajo de la auditoría Mackey

Los bancos se desisten de las demandas legales con excepción de la relativa a los créditos menores de 200 mil pesos, por un monto de 7 mil 010 millones de pesos. Los bancos segregarán en fideicomiso los créditos menores y su solución se somete al fallo de las autoridades judiciales. Si el fallo es favorable a los bancos el IPAB asumirá los créditos, en caso contrario, los bancos absorberán el costo de los mismos

Los bancos optaron por terminar los contratos celebrados con el Fobaproa, devolver los pagarés y celebrar un nuevo contrato relativo al Nuevo Programa con el IPAB, para ello, fue necesario que no se cambiara el vencimiento del PCCC que es en 2005 y 2006. El convenio firmado con los bancos mantiene el mismo valor contable a la fecha-valor de la operación pactada con el Fobaproa: plazo, pago de interés, tasa de rendimiento y amortizaciones de capital.

Los bancos compran al Fobaproa los “créditos relacionados”, que fueron cuestionados por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) incluyendo los intereses devengados, por un monto de 9 mil 477 millones de pesos, el fondo recibió las siguientes cantidades: de BBV Bancomer 3 mil 264 millones de pesos, de Banamex 6 mil 211 millones de pesos y de HSBC 3 millones de pesos. Banorte no presentó este tipo de créditos.

Los bancos consienten que los portafolios de los los créditos del PCCC sean auditados y reconocerán sus efectos económicos. La revisión comprenderá la

Gestión, Existencia y Legalidad de los préstamos (auditorías GEL). Los bancos responderán por el saneamiento de los créditos en caso de evicción y el descuento de créditos ilegales. Se espera que las auditorías concluyan en 7 meses.

Los bancos tienen la opción de recomprar al IPAB algunos créditos comerciales o hipotecarios que no se hayan recuperado, a valor de mercado, e incluso podrían ser vendidos por los propios bancos a terceros especializados

C.- La Junta de Gobierno del IPAB

La Junta de Gobierno del IPAB reconoce como válidas las auditorías realizadas por Michael Mackey y los bancos consienten las auditorías GEL, en el entendido que se tratará de revisiones finales, con el propósito de deslindar las responsabilidades jurídicas de los créditos ilegales y los efectos económicos de éstas: Exigencia ineludible de la Auditoría Superior de la Federación para la formalización del Nuevo Programa³.

Condición indispensable para la celebración del Nuevo Programa fue el pago que realizaron los bancos adheridos al PCCC de los créditos relacionados por un monto de 9 mil 478 millones de pesos. En paralelo el IPAB hizo efectivos, del monto total del pagaré del PCCC, la cobranza de créditos y las pérdidas compartidas, por tanto el IPAB asume pasivos, por un monto de 107 mil 206 millones de pesos (Cuadro 1). Cifra sujeta a las revisiones GEL.

Cuadro 1

Banco	Nuevo Programa de Capitalización y Compra de Cartera (Cifras al 31 de marzo de 2004) (millones de pesos)					
	Pagaré Fobaproa	Cobranza Créditos	Pérdidas Compartidas	Pago Relacionados	Créditos	Nuevo Programa
BVVBancomer	97,730	28,636	19,222		3,264	46,608
Banamex	82,461	25,122	14,145		6,211	36,983
HSBC	30,152	7,471	5,692		3	16,987
Banorte	12,682	3,965	2,089			6,628
Nuevo Programa	223,025	65,194	41,148		9,478	107,206
Nuevo Programa %	100.0	29.2	18.4		4.2	48.1

FUENTE: Elaborado por el CEFIP de la H. Cámara de Diputados con base en información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario IPAB

³SCHP, IPAB, Paquete de Prensa, Formalización del Nuevo Programa. México 15 de julio de 2004 p. 3

pagarés del Fobaproa fueron aceptados por el IPAB (plazo, pago de interés, tasa de rendimiento y amortizaciones de capital). Por tanto, el monto a pagar a los bancos en 2005 sumará aproximadamente 64 mil millones de pesos y en 2006 un monto estimado de 43 mil millones de pesos, de acuerdo con el saldo del PCCC al 31 de marzo de 2004, los intereses siguen capitalizándose normalmente.

El Nuevo Programa estará sujeto a lo dispuesto por la ASF. En la revisión de las Cuentas Públicas de 1999, 2000 y 2001 se identificaron operaciones por 27 mil 226 millones de pesos (cuadro 2), mismos que serán materia de revisión del Nuevo Programa.

Cuadro 2

**Monto de las observaciones pendientes de la Auditoría Superior de la Federación
al Programa de Capitalización y Compra de Cartera**
(Millones de pesos)

Concepto	Monto ¹
Monto Total de las Observaciones de la ASF	27,226.1
Menos: Créditos en litigio	20,350.4
Menos: Intereses moratorios	1,880.2
Créditos relacionados (Con efectos económicos)	2,854.8
Créditos Menores (se "encapsulan")	2,140.7

¹ Monto Histórico

FUENTE: Elaborado por el CEFIP de la H. Cámara de Diputados con base en información del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario

Se reducirá el monto del pagaré en el caso de créditos ilegales imputables a la administración de los bancos o cuando estos no puedan acreditar la identidad de objeto de los créditos designados en el portafolio. La sustitución de los créditos procederá cuando la ilegalidad de un crédito no se atribuya a los bancos o no pueda acreditarse la existencia de los créditos⁴.

La definición de los pasivos del IPAB con relación al Nuevo Programa será hasta el año próximo, una vez concluidas las auditorías. Al 31 de marzo de 2004 los pasivos del IPAB suman 833 mil 264 millones de pesos. Con la formalización del Nuevo Programa se estiman en 717 mil 445 millones de pesos, lo que significa una disminución de 12.6% respecto a 2003 y de 1.7 puntos respecto al PIB de 2004 (Cuadro 3).

El pago del saldo que se defina como producto de las auditorías será cubierto con Bonos de Protección al Ahorro (BPA's) en el mercado que entraría como operación de refinanciamiento del IPAB, de conformidad con lo previsto por el

⁴IBIDEM p.6

Congreso de la Unión a través del Artículo 2 de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal de 2004, las obligaciones del PCCC se integrarían a la deuda del IPAB. No requieren la aprobación del Congreso, porque no formarían parte de la deuda pública.

Cuadro 3

Modificación a los pasivos del IPAB con el Nuevo Programa de Compra de Cartera 2004

(Cifras en millones de pesos)

Concepto	2003 ¹	Saldos a marzo de 2004		Variación % (III) / (I)
		Pasivo IPAB (II)	Nuevo Programa (III)	
Programa de Capitalización y Compra de Cartera ²	220,427	223,025	107,206	-51.4
Programa de Saneamiento Financiero ³	103,482	103,687	103,687	0.2
Pasivos de la Banca Intervenido o en liquidación ³	13,713	4,949	4,949	-63.9
Créditos Contratados ⁴	162,975	155,672	155,672	-4.5
Emisiones de Bonos BPA's Realizadas ⁴	309,352	333,330	333,330	7.8
Otros Pasivos	6,824	6,849	6,849	0.4
Programa de Deudores ⁵	4,532	5,752	5,752	26.9
TOTAL	821,305	833,264	717,445	-12.6
Costo Fiscal como % del PIB	12.2	11.6	9.9	

1 Saldos al 31 de diciembre de 2003

2 Programa no asumido por el IPAB su crecimiento corresponde a la capitalización de intereses

3 Programas asumidos por el IPAB de acuerdo con el artículo Séptimo Transitorio de la LPAB

4 Refinanciamiento de pasivos autorizado en el artículo 2° de la Ley de Ingresos de la Federación

5 De acuerdo con el artículo Décimo Noveno de la LPAB, a través del IPAB se apoya a los deudores de la banca

FUENTE: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con base en información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario

D.- Observaciones a la propuesta de intercambio de pagarés Fobaproa por Bonos IPAB.

El pasado 8 de julio de 2004, la junta de gobierno del IPAB aprobó los términos y condiciones específicas con los que se formalizó el Nuevo Programa, para el finiquito del PCCC. Con base en lo anterior, de conformidad con el Artículo decimoséptimo Transitorio de la LPAB, sin duda, el órgano de control de la H. Cámara de Diputados y el órgano del Gobierno Federal, procederán a la revisión del mecanismo definido por el IPAB, con el propósito de transparentar el procedimiento acordado entre las partes, y anular el componente político del convenio.

Los contratos suscritos entre el IPAB y los bancos son dos: el primero da por terminado la relación de los bancos con el Fobaproa y el segundo, mediante relación contractual, implica asumir las obligaciones que tenían el aval del Gobierno Federal por el IPAB. El contrato que formaliza el Nuevo Programa celebrado entre el IPAB y los bancos reconoce la validez de la auditoría de Michael Mackey.

Hasta ahora no se ha pagado un peso del PCCC. Con el Nuevo Programa el IPAB adquirió una obligación de pago con los banqueros por 107 mil 206 millones de pesos, con cifras al 31 de marzo de 2004. Es importante resaltar que el monto de recursos a pagar por el IPAB se definió con base en las Reglas de Operación del Nuevo Programa (publicadas en el D.O.F el 18 de junio de 1999). El monto final a pagar del PCCC se definirá con la realización de las auditorías GEL.

Los créditos que forman los pasivos “Nuevo Programa” hacen suponer que se trata de créditos de difícil recuperación, toda vez que no fueron cubiertos por los deudores de los mismos en cerca de 9 años de administración del portafolio por los bancos. El PCCC se hizo con la finalidad de capitalizar las instituciones financieras. Los bancos debieron conformar su portafolio con créditos debidamente provisionados.

La ejecución de las auditorías del PCCC, deberá hacerse de acuerdo a lo previsto en el diseño original de este programa, que fue el siguiente:

El Programa de Capitalización y Compra de Cartera (PCCC), se delineó con el fin de inducir la capitalización de las instituciones financieras, este esquema comprende la compra de cartera a valor de mercado por parte de FOBAPROA; esto es, cartera debidamente **provisionada**, en razón de hasta 2 pesos de cartera por cada peso de capital adicional invertido en los bancos.

El Fobaproa compra cartera de los bancos por medio de un pagaré capitalizable a un plazo de 10 años, financiado por las mismas instituciones financieras y **avalado por la Federación**. Bajo este esquema actualmente participan 4 bancos BBV Bancomer Banamex, SHBC (antes Bital) y Banorte. Los bancos administran la cartera adquirida por el Fondo, y los ingresos provenientes de la recuperación de cartera son transferidos al Fobaproa⁵.

La adecuación de los criterios del Comité Técnico del Fobaproa, en la compra de cartera a los bancos, con motivo de la situación económica en deterioro, en opinión de la ASF, es causa de acciones discrecionales en torno al rescate bancario y de polémica en torno al PCCC. Por ello es necesario recuperar el espíritu original del diseño del programa como se señaló en los párrafos procedentes⁶.

La reducción del costo fiscal del PCCC, se dará cuando concluyan las auditorías GEL de conformidad con las bases autorizadas por la junta de gobierno del IPAB del 14 de mayo de 2002. Con la firma del Nuevo Programa el IPAB reconoce

⁵ SHCP, Criterios de Política Económica 1998

⁶ H. Cámara de Diputados, Revisión del Fondo Bancario de Protección al Ahorro, cuenta pública de 1996, Contaduría Mayor de Hacienda septiembre de 1998 p. 73

explícitamente un pasivo por 107 mil 206 millones de pesos. En el convenio firmado con los bancos se mantiene el mismo valor contable a la fecha-valor de la operación pactada con el Fobaproa (plazo, pago de interés, tasa de rendimiento y amortizaciones de capital). Los intereses siguen capitalizándose normalmente.

El efecto en los bancos significará sustituir un activo por otro y restar a sus reservas las cantidades que deben entregar al IPAB por concepto de pérdidas compartidas, incentivos de cobranza y recuperación de activos. La consultora Fitch Ratings opina que “las pérdidas que tengan que absorber los bancos, serán relativamente bajas y sin efecto en sus calificaciones”⁷.

En el centro del debate del Nuevo Programa se encuentran: la estricta y correcta aplicación del Artículo Quinto Transitorio de la LPAB; la discrecionalidad mostrada por el comité técnico del Fobaproa en la conformación de los portafolios de créditos de los bancos; la revisión del PCCC mediante las auditorías GEL; la supervisión de la ASF del acuerdo entre los bancos y el IPAB y, finalmente, el reconocimiento formal del costo fiscal asociado con el PCCC en los primeros meses del año 2005.

⁷Acuerdo sobre pagarés Fobaproa, <http://www.fitchmexico.com/>



CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

José Antonio Echenique García
Director General

Marco Antonio Puente Ávila
Director de Estudios Hacendarios

Rubén Espinosa Cerda
Subdirector de Estudios de la deuda Pública y del Balance Público

Ranulfo Delgado Castañeda
Investigador