

Propuesta de directiva de la Unión Europea sobre el seguro de crédito a la exportación: análisis crítico

DAVID CAMINO Y CLARA CARDONE

UNIVERSIDAD CARLOS III

Diseñada para facilitar la cooperación entre las entidades de seguro de la UE, la directiva propuesta establecerá principios comunes para fijar las garantías y las primas de seguro aplicables a los créditos a la exportación a medio y largo plazo. Con ello, las autoridades reguladoras y las entidades de seguro de crédito podrían participar en las políticas de protección oficial para la exportación, dado que los Estados miembros se muestran muy reacios a ceder lo que consideran parte de su política exterior.

Introducción

Los flujos financieros relacionados con la exportación, ya sean directos o asegurados, son de vital importancia para que el comercio internacional funcione sin sobresaltos, y los principales países exportadores, inclusive la mayoría de las economías europeas, han establecido programas nacionales para ayudar y proteger a los exportadores mediante facilidades financieras y seguros destinados a reducir tanto los costes como los riesgos que entraña la exportación. Pero no resulta fácil evaluar la efectividad de tales servicios de promoción. Los informes gubernamentales sugieren incertidumbre respecto de los beneficios obtenidos por las empresas usuarias y ponen de relieve la falta de criterios claros para evaluar los programas de apoyo. Incluso existen dudas en cuanto a los costes de tales políticas y la trascendencia de sus logros. Además, algunos países contemplan con creciente preocupación la participación pública en las finanzas de la ex-

plotación como una nueva forma de competencia desleal en los mercados internacionales.

La Comisión Europea, preocupada por el coste económico de las políticas de seguro público para los créditos a la exportación (en los tres últimos años, las pérdidas de los países comunitarios superaron los 1,15 billones de ptas. -7 millardos de ecus-), optó, tras algunas dudas, por la armonización de programas.

El propósito de este trabajo es evaluar el papel de los sistemas de seguro para la exportación en la Unión Europea a la luz de la propuesta para una Directiva del Consejo (1994) sobre armonización de las principales disposiciones referentes a seguro de exportación. A nuestro juicio, los incentivos inducidos por la citada propuesta son apenas compatibles con el objetivo de la Unión Europea de reducir o eliminar las distorsiones competitivas en relación con las exportaciones, dados los actuales índices de subvención y el marco de relaciones entre las aseguradoras públicas y privadas, un tema que sigue sin resolver.

El trabajo está dividido en cinco partes: tras esta introducción, en las secciones dos y tres analizaremos los aspectos básicos del Mercado Único Europeo del Seguro, así como las principales características de los programas de seguro de crédito a la exportación de la UE.

En la siguiente sección del trabajo, identificaremos algunos rasgos clave de la Directiva propuesta y la forma en que una armonización de las primas y la protección podría reducir las distorsiones competitivas, aunque quizás no eliminarlas por completo, porque se limita a establecer niveles mínimos de cobertura.

En la sección cuarta también haremos hincapié en la relación entre aseguradoras de crédito a la exportación privadas y públicas, así como en la necesidad de evitar cualquier elemento de ayuda incompatible con el Tratado de la UE. Haremos una distinción entre riesgo comercial y riesgo político, es decir, entre el que se asume cuando el negocio del seguro

corre por cuenta del propio asegurador y el asumido con el respaldo del Gobierno, y mostraremos que esta distinción tiene sentido a la vista de los actuales índices de subvención aplicados al seguro de crédito a la exportación.

Por último, la sección cinco contiene algunos comentarios y observaciones concluyentes.

Seguro de crédito a la exportación

La protección forma parte de los programas utilizados por los gobiernos para promover las exportaciones nacionales y pueden clasificarse en tres grandes categorías:

- **Comercial:** incluiría información, investigación de mercado, exposiciones, ferias, etc.
- **Fiscal:** por ejemplo, reducción de impuestos para exportadores, devolución del IVA, exenciones fiscales, etc.
- **Financiera:** crédito a la exportación, seguro de crédito y asistencia oficial al desarrollo.

Los fondos para la exportación, en términos generales, incluyen crédito y seguros, y han de entenderse como el «conjunto de facilidades normalmente concedidas por los organismos gubernamentales a los exportadores de cualquier país para reducir sus costes y los riesgos que entraña su negocio». Incluyen, por lo tanto, una mezcla de recursos de seguro y banca destinados a aumentar las exportaciones. El crédito y el seguro de crédito han sido aceptados por lo que era el GATT (ahora la WTO) y por la Comisión europea como una forma legítima de promover la exportación, pero no de subvencionarla.

Los países comunitarios, no obstante, están sujetos a restricciones legales que son menos

estrictas con los créditos que con el seguro, lo cual permite subvencionar la exportación, ya que los acuerdos internacionales tan sólo prohíben aportar fondos cuando, a la larga, ello supone una pérdida para la hacienda pública.

Los aseguradores de exportación mantienen a la vez una relación de competencia y comunicación entre ellos a través de diferentes acuerdos, especialmente el «Consenso» sobre crédito a la exportación y la «Unión de Berna» sobre seguros. Aunque los socios de la Unión de Berna comparten, básicamente, los mismos objetivos económicos de promover la exportación y equilibrar las finanzas, no hay dos entidades nacionales de exportación idénticas, ya que cada una opera en su propio entorno comercial y político (contexto y antecedentes económicos y políticos, facilidades bancarias y de seguro, etc.).

En la Unión Europea, la flexibilidad de las entidades varía mucho en función del grado de autonomía financiera obtenida de sus respectivos gobiernos, si bien podemos distinguir dos grandes grupos de sistemas de financiación según la implicación del sector público:

- Países como el Reino Unido o Alemania en los que el apoyo estatal se limita a seguros y garantías, mientras que los créditos a la exportación se dejan a la banca (**cobertura pura**).
- Países como Bélgica, Francia o España en los que, además de existir entidades de seguro, se han creado instituciones públicas para facilitar los créditos a la exportación (**apoyo financiero**).

Pero como los problemas que afectan a los exportadores y a las instituciones son similares, no es de extrañar que muchos sistemas hayan desarrollado políticas comunes de seguro y garantía. El principal riesgo cubierto es el impago, cuyo origen puede ser **político** o **comercial**.

- El **riesgo político** puede obedecer a restricciones impuestas por el gobierno a las transacciones en divisa extranjera o a cualquier otra circunstancia del país del comprador que le impide hacer frente a sus obligaciones de pago. Los factores políticos abarcan una amplia gama de situaciones, desde la falta de moneda extranjera hasta los conflictos bélicos.
- El **riesgo comercial** se puede deber a una mala voluntad financiera o a la incapacidad del comprador para efectuar el pago por insolvencia o bancarrota.

El seguro de exportación puede ser prorrogado por el **proveedor** o por el **comprador** para cubrir diferentes períodos:

• corto plazo	(menos de dos años)
• medio plazo	(de dos a cinco años)
• largo plazo	(más de cinco años)
• «acreedores del acreedor»	prorrogado por el exportador
• «acreedores del comprador»	el banco del exportador o alguna otra entidad financiera al comprador

Fuente: OCDE, 1990, pp. 7-8.

Entidades de crédito a la exportación	Apoyo oficial	<p>COBERTURA PURA: seguro o garantías concedidos a exportaciones o instituciones de préstamo.</p> <p>APOYO FINANCIERO: inclusive créditos directos, refinación y todo tipo de subsidios con interés.</p>
---------------------------------------	---------------	--

Fuente: OCDE, 1990, pp. 7-8.

Preocupados por los efectos de la interferencia del gobierno en los mercados para el contribuyente, los países de la UE se han vinculado (por el Consenso de la OCDE) a disciplinas que restringen el apoyo oficial respecto de los plazos de crédito y han iniciado recientes negociaciones para reducir las distorsiones de la competencia ocasionadas por la existencia de diferentes sistemas de primas y coberturas aplicadas a los créditos a la exportación.

Protección de la exportación y mercado único

El seguro es un servicio financiero muy complejo que abarca numerosos tipos de riesgos diferentes y que puede repercutir en todas las facetas de nuestra vida. La unificación del mercado europeo de seguros y la aprobación de la Directiva propuesta (Com. (94) 297 final) sobre seguro de crédito a la exportación pueden, por lo tanto, incidir notablemente en las operaciones de los aseguradores europeos, ya que las entidades exportadoras oficiales y privadas de todos los Estados miembros de la UE se irían asentando paulatinamente sobre unas mismas bases. El primer factor que se percibirá será una liberalización seguida de una apertura del mercado.

- **Liberalización:** la liberalización cuenta cada vez con más adeptos, gracias a la presión combinada de los exportadores y los legisladores de la UE, y también porque los banqueros y los aseguradores sienten una creciente tentación de invadir sus respectivos terrenos.

- **Apertura del mercado:** un mercado del seguro plenamente unificado tendrá dos consecuencias principales: por un lado se endurecerá la competencia entre los organismos públicos europeos ya establecidos en el mercado y, por otro, las empresas de fuera se sentirán más atraídas por el mercado interno.

El mercado único europeo del seguro, que entró en vigor en julio de 1994 y está actualmente formado por 15 países comunitarios, es el mayor del mundo en lo que a clientes se refiere (325 millones de personas o el 25 por ciento de la riqueza mundial). Las empresas aseguradoras pueden operar en él sobre la base de una licencia única. Se supone que, hoy día, los Estados miembros de la Unión Europea han ajustado su legislación a las directivas comunitarias, incluidos los siguientes aspectos:

- Todos los aseguradores europeos serán libres de establecer una sucursal o una agencia en cualquier punto de la Comunidad.
- Todos los aseguradores europeos serán libres de vender sus pólizas en cualquier país europeo, aunque no estén establecidos allí.
- Los aseguradores que quieran hacer uso de su «libertad» de establecimiento y ofrecer sus servicios en el extranjero no necesitarán otra licencia que la que han recibido ya de la autoridad de supervisión de su país.
- Incluso en los negocios desarrollados en el extranjero, el asegurador sólo será responsable ante la autoridad de supervisión de su país y estará sometido únicamente a ella.

La diferente situación de cada entidad se refleja en su grado de autonomía financiera. A veces se las obliga a ser autosuficientes, al menos a medio plazo, mientras que en otros casos reciben el apoyo de los presupuestos nacionales y, por lo tanto, han de hacer frente a menos restricciones financieras inmediatas. La consolidación definitiva de la Unión Europea y la introducción de una Directiva comunitaria sobre seguro de crédito a la exportación tendrán un efecto significativo en la posición de estas sociedades: si han de competir por el negocio del seguro de crédito, «habrán de renunciar a la protección del sector público pues, de lo contrario, los aseguradores privados alegarán competencia desleal» (Smith, 1990).

En determinados contratos de exportación, sobre todo en los que se refieren a bienes de

capital, el nivel de apoyo que el exportador recibe de la entidad puede ser de vital importancia en el proceso de la oferta. El apoyo oficial será tanto más decisivo cuanto más escasos sean los recursos crediticios del comprador. Así pues, la competitividad en el sector de la exportación se verá condicionada por el sistema nacional de seguros de crédito a la exportación.

Cuando el acuerdo (Directiva del Consejo) tenga vigencia, ninguna entidad podrá conceder un tratamiento preferente a los exportadores de su país a la hora de apoyar el comercio intraeuropeo; se buscará la armonización de las pólizas de cobertura común y de las primas, y aunque las opiniones difieran en cuanto a si las entidades pueden seguir prestando su apoyo cuando existe «riesgo político» en el comercio con países ajenos a la UE, se producirán profundos cambios en este terreno.

Las implicaciones de tales cambios son de la incumbencia de exportadores, aseguradores y legisladores, y aunque en el caso de seguros a corto plazo la Directiva propuesta no introducirá cambios sustanciales respecto de la situación presente, los contratos de seguro a medio y largo plazo se verán, probablemente, mucho más afectados por la discriminación entre riesgos y primas que reflejará este hecho.

Un segundo factor esencial que influirá en la estrategia de los aseguradores europeos es la tendencia de los riesgos asegurables. A mediados de los años noventa, muchas entidades europeas soportaban la fuerte presión financiera derivada de unas reclamaciones que excedían en mucho sus ingresos por primas y recuperación. Como resultado, el número de pérdidas graves y muy graves, así como las sumas reclamadas, crecen sin cesar.

Esto sucede sobre todo cuando los riesgos atañen a grandes empresas que operan en países en vías de desarrollo, como es el caso de las multinacionales, debido al ámbito mundial de su estructura logística: unas pérdidas individuales pequeñas pueden conducir a gran-

des pérdidas consecuenciales. No obstante, a menudo resulta difícil discernir si tales pérdidas obedecen a un comportamiento cíclico de la economía o a cambios en los sistemas de «causa del siniestro».

Cabe resaltar, en la década presente, una tendencia internacional uniforme de las pérdidas graves y muy graves debida principalmente a la creciente acumulación de exportaciones en algunos países, aunque existen suficientes razones para pensar que las causas de dichas pérdidas cambian dinámicamente porque los exportadores dan por supuesto el seguro aunque las circunstancias no sean las más favorables. Esta evolución de los riesgos plantea algunos interrogantes asociados al hecho de que los aseguradores topan con «límites de asegurabilidad» por la desproporción entre las primas y los fondos de garantía disponibles.

Por consiguiente, muchos acreedores y aseguradores de la exportación, especialmente en la UE, han reforzado sus procedimientos para evaluar el riesgo de los países, lo que se ha traducido en una drástica disminución del volumen de las exportaciones financiadas y aseguradas con dinero público. Esta disminución ha afectado en particular al seguro de crédito a medio y largo plazo para países en vías de desarrollo cuyos riesgos se asumen caso por caso y con vistas a políticas específicas en términos mercantiles. Así pues, el nivel y la clase de riesgos (comerciales o políticos) asumidos por las entidades se valorarán a la hora de subvencionar los flujos netos negativos de efectivo.

A pesar de las dificultades, las tarifas de las primas apenas han variado desde la subida del período 1982-1984, de manera que los correspondientes ingresos se han mantenido bajos, ya que el volumen de negocio ha disminuido. Las entidades no consideran las primas como una medida fundamental para limitar los riesgos. Algunas prevén una estructura de primas directamente vinculada al riesgo específico de cada país, pero la mayoría no hace distinción.

Desde la crisis de 1983, la estructura de primas tiende a ser más diferenciada:

- En los últimos años, la mayor parte de las entidades han cedido a la presión política de sus países y adoptado una orientación más comercial.
- Los tratamientos contables se han hecho más transparentes.
- La magnitud de los déficits en el flujo de efectivo se han hecho más visibles tanto para los supervisores parlamentarios como para el público en general.

Casi todas las entidades manifiestan haber ajustado su estructura de primas al nivel de riesgo de cada mercado, con un grado de flexibilidad que las permite adaptarse de inmediato a la evolución del entorno: pueden aplicar un precio a la cobertura de la exportación a países con dificultades de pago y competir a la vez con mayor eficacia en los mercados buenos (Kuhn, Horvath y Jarvis, 1995).

Dada la situación, los aseguradores temen verse obligados a aplicar una fuerte subida de las primas en correlación con los riesgos, lo que les restaría competitividad en los mercados mundiales, especialmente en comparación con países más subvencionados. Este temor refleja claramente la necesidad de alcanzar un mayor «consenso» sobre políticas de seguro de crédito a la exportación, quizá en el foro de la «Unión de Berna».

Para lograr este objetivo, habría que abolir las grandes barreras que existen en la actualidad para acceder a otros mercados, que tienen su origen en los diferentes regímenes de supervisión prudente de los Estados miembros. En primer lugar, los gobiernos han venido supervisando tradicionalmente las actividades de seguro mediante veto y aprobación previos de las condiciones del contrato y, en algunos casos, también de las primas y las pólizas de cobertura. Sin embargo, «para facilitar la actividad en el extranjero resultaba necesario reemplazar dicho control previo por un control

no sistemático basado en la experiencia pasada. Ello tendría por sí mismo efectos liberalizadores necesariamente importantes» (Schlude, 1993).

La propuesta de directiva del Consejo

El seguro de crédito ha sido ampliamente utilizado por los gobiernos para promover la exportación, lo que significa que prácticamente cualquier propuesta de la Comisión Europea en este terreno puede afectar a los aseguradores y a los exportadores, «los cuales han de influir en el debate y mantenerse siempre alerta para conocer todas las propuestas y poder exponer sus opiniones a tiempo de que se consideren debidamente las implicaciones y se efectúen los cambios necesarios antes de que las propuestas se conviertan en leyes inapelables» (Boléat, 1995, p. 45).

La mayoría de los cambios tendrán como resultado un endurecimiento de la competencia, de la que sólo se salvarán las mejores organizaciones. Hasta ahora, pocas entidades han logrado cooperar y negociar eficazmente un enfoque común de su oferta en relación con la exportación. Aunque el foro de la Unión de Berna se constituyó hace ya tiempo, tan sólo se han dado pasos marginales en el camino hacia la unificación de criterios. Si bien el acuerdo sobre tipos de interés en la exportación ha dado resultados positivos, se ha avanzado poco o nada en la armonización de las primas y la capacidad de cobertura, sobre todo por el incremento de la competencia mundial.

En la Comunidad Europea, se hizo patente desde el principio la necesidad de armonizar los sistemas nacionales para la concesión de ayudas a la exportación hacia terceros países y, de hecho, tal objetivo aparece de forma ex-

plícita en los artículos 112 y 113 del Tratado de la Unión. En 1960, el Consejo creó un Grupo de Coordinación Política para Seguros de Crédito, Garantías de Crédito y Créditos Financieros cuyo cometido era el de elaborar propuestas para la armonización de los sistemas de seguro de crédito de los Estados miembros. Su trabajo se materializó en una Directiva del Consejo aprobada el 29 de octubre de 1970 que, sin embargo, quedó en papel mojado. «Ninguna de las iniciativas debatidas desde entonces ha dado fruto, ni siquiera el establecimiento de un sistema europeo de seguro de crédito y, más recientemente, la creación de un pool de aseguradoras de crédito para Europa del Este» (Comisión 1994, p. 2).

Aunque la armonización supone un acercamiento dentro de ciertos márgenes, la experiencia de los últimos treinta años revela claramente que «los Estados miembros se muestran excesivamente reacios a ceder un sólo ápice de su libertad de movimiento en lo que se refiere a créditos a la exportación con apoyo oficial» (Comisión 1994, p. 2), en parte por razones políticas, al considerar la exportación como una herramienta de política exterior, y en parte por razones financieras, por el elevado coste de las reclamaciones para el bolsillo del contribuyente (una sola entidad de seguro de crédito tuvo que pagar 20 billones de DEG por reclamaciones en los últimos ocho años).

El objetivo general de la directiva es, por consiguiente, definir una «práctica óptima» para cada faceta del seguro de crédito a la exportación basada en la experiencia europea. He aquí algunos puntos clave:

- Como objetivo general, fijar las primas y regular la cobertura del país para que los ingresos reflejen el riesgo y compensen ampliamente los costes a largo plazo derivados de las reclamaciones.

- Cargar una parte de las pérdidas en la cuenta del exportador, en la de la institución de crédito o en la de ambos como incentivo de peso para que sepan juzgar de modo res-

ponsable cuándo deben o no conceder cobertura.

- Progresivo alineamiento de primas y cobertura de país para reducir las distorsiones de la competencia entre exportadores de los Estados miembros.

El principio de subsidiariedad, que deja la aplicación de la Directiva en manos de las autoridades nacionales, aunque sujeta a unas normas mínimas, es un mecanismo potencialmente consolidador. Mediante el establecimiento de unos niveles mínimos de cobertura que los países puedan luego elevar, la propuesta prevé un período de aprendizaje como base para seguir luego avanzando en la armonización.

Las posibilidades operativas del principio de subsidiariedad deberían depender en gran medida en la influencia de la directiva en el comportamiento del mercado. Aunque prevalezcan las actuales diferencias de cobertura entre los sistemas nacionales de protección de la exportación, la convergencia legal estará justificada. Pero ¿hasta qué punto?

Con unas autoridades reguladoras completamente independientes de toda presión por parte de estamentos políticos y de la propia industria del seguro, cabría aspirar a una competencia más libre y a una mayor seguridad financiera; pero sin tal independencia, algunos países podrían intentar adelantarse al resto influyendo en el grado y en la aplicación de su regulación nacional. La Directiva del Consejo sobre Seguro de Crédito a la Exportación «debería evitar toda posibilidad de aumentar la competencia mediante la laxitud».

La aplicación del principio de subsidiariedad aparece, fundamentalmente, de dos modos diferentes en la Directiva propuesta:

(i) Para establecer principios comunes en cuanto a los principales elementos de cobertura.

La Directiva propuesta hace referencia al grueso de los seguros de crédito a medio y largo

plazo, tanto si se trata de contratos de comprador como de proveedor con entidades de préstamos públicas o privadas, sin olvidar el tipo de riesgo de fabricación y de crédito. Todavía no se han contemplado los términos de la cobertura para contratos de construcción y de obras públicas, títulos y contratos de arrendamiento, pero pronto se someterán a la armonización.

El nuevo sistema inducido por la propuesta podría asimismo traducirse en una limitación de la cobertura para grandes riesgos. Probablemente, como efecto combinado, aumentarán los costes y la incertidumbre de los exportadores. No obstante, el deseo de mantener el reaseguro político en manos estatales puede tener su lógica, ya que los gobiernos son casi siempre los más capaces de resolver las dificultades políticas asociadas a estos riesgos.

(ii) Para fijar principios básicos aplicables a la tarificación de las primas

Para garantizar que las primas de crédito se correspondan con el nivel de los riesgos cubiertos, debe aceptarse un modelo común de tarificación basado en una evaluación de los riesgos (políticos o comerciales), en la categoría del comprador (fiador público o de fabricación), en la duración (corto y largo plazo) y en la evaluación del riesgo del país.

Los ingresos por primas constan de dos elementos principales, seguro básico y recargo, que dependen del riesgo, la duración del contrato y la suma asegurada. Pero, si nos atenemos a los principios del seguro, un recargo que compensase totalmente los contratos para países de alto riesgo sería demasiado alto y políticamente impracticable.

Las entidades aseguradoras de la exportación y sus gobiernos

Como medio tradicional para promover la exportación, los Estados de la UE han creado aseguradoras de crédito públicas o semipúbli-

cas que cubren los denominados riesgos políticos y comerciales. La relación de estas entidades con sus gobiernos son variadas y a menudo complejas, aunque todas las que dependen del dinero público han de rendir cuentas ante ellos en última instancia, y todas cuentan con «autoridades guardianas» que dirigen la política general en materia de apoyo oficial y que las representan en los foros intergubernamentales (OCDE, 1995).

Cuando los aseguradores de crédito privados no se interesaban por este tipo de negocio y no se distorsionaba la competencia entre los socios comunitarios, no había mayor problema. Sin embargo, la situación cambió de pronto cuando todos los aseguradores públicos europeos de crédito a la exportación empezaron a atravesar dificultades financieras y se empezaron a buscar formas de reducir gastos.

Cuando se despertó el interés de los aseguradores privados por partes de esta actividad, es decir, por la cobertura de riesgos comerciales y, a veces, políticos a corto plazo, la principal preocupación de los legisladores fue el establecimiento de normas estrictas de seguridad para la competencia. Los aseguradores privados se quejaban de que no se les aplicaban las mismas normas que a los públicos, y que los públicos se beneficiaban de ventajas a las que ellos no tenían acceso, en menos palabras, de que existía una distorsión de la competencia en el mercado de seguros de crédito a la exportación.

La coexistencia dentro de la UE de esquemas de seguro privados y públicos podría también distorsionar la competencia. Algunos gobiernos dudan de la capacidad de los esquemas privados para hacer frente a la insolvencia generalizada provocada por ciertos factores que afectan sistemáticamente a toda la economía nacional o regional: los asegurados podrían perder confianza en sus fiadores y asumir menos riesgos políticos, mientras que los exportadores percibirían que un esquema público tiene siempre garantizado el préstamo en caso de agotarse sus reservas.

La Comisión ha definido por fin su postura en materia de seguros públicos de crédito a la exportación y está aplicando directrices que delimitan la concesión de ayudas oficiales por parte de los Estados miembros en virtud de los artículos 92 y 93 del Tratado. En un «Comunicado a los Estados miembros», la Comisión establece los siguientes criterios de subvención, ya apuntados anteriormente:

- las aseguradoras públicas de crédito a la exportación no estarán sometidas a las mismas normas de prudencia que las privadas o, lo que es más interesante;
- el uso libre de una infraestructura a escala estatal; en particular, acceso libre a información privilegiada sobre deudores a través de las embajadas.

Además, aquellos elementos de ayuda que distorsionen la competencia serán considerados incompatibles con lo estipulado en el Tratado de la UE.

En este comunicado se pide a los Estados miembros que rectifiquen sus sistemas de seguro de crédito a la exportación en lo referente a riesgos comerciales y deudores establecidos en cualquier país de la OCDE de conformidad con las siguientes normas (Schlude, 1993):

- Deben abolirse las garantías concedidas por el Estado a los aseguradores.
- Los sistemas de reaseguro estatal para cubrir riesgos comercializables han de abrirse al interés de los aseguradores privados.
- Deben retirarse las exenciones fiscales y similares concedidas a los aseguradores públicos de crédito a la exportación que asumen riesgos comercializables.
- La inyección de capital o cualquier forma de financiación en la cuenta de riesgos comercializables de los aseguradores públicos sólo podrá efectuarse si, en circunstancias equiparables, ello resultase aceptable para un inversor privado que actuase en condiciones normales de mercado.
- No se darán facilidades a los asegurado-

res públicos de crédito a la exportación a menos que los privados las puedan obtener gratis o dentro de la misma infraestructura estatal o en las mismas condiciones.

- Los aseguradores públicos de crédito a la exportación y todos aquellos que reciban el respaldo del Estado deberían someterse a las mismas normas de prudencia que los privados. Por consiguiente, si las empresas públicas desean operar tanto en el sector de riesgos comerciales como en el de riesgos no comerciales, las cuentas deberían llevarse por separado.

De todas formas, el sector de seguro privado puede participar constructivamente en el debate sobre el crédito a la exportación proponiendo posibles soluciones, y habrá que procurar que los gobiernos no traten simplemente de trasladar a dicho sector los problemas de los riesgos pobres y los mecanismos de financiación inadecuados.

Riesgo comercial y riesgo político

El punto anterior ha dejado muy claro que, si bien el principal riesgo cubierto por el seguro de exportación es el de impago, dicho riesgo puede estar asociado a cuestiones de soberanía (un comprador público o privado con una garantía pública) o tener un carácter puramente empresarial. El primer tipo, denominado riesgo político, suele cubrirse en nombre del gobierno del exportador, pero en el caso segundo (riesgo comercial), las entidades actúan, generalmente, por su cuenta. Si existe un esquema amplio de seguro de crédito a la exportación, la carga del riesgo derivado de circunstancias imprevistas se desplaza desde el exportador o acreedor al fiador (asegurador). Si el asegurador es una institución del sector privado, fijará primas que reflejen la probabilidad de aplicar la garantía. Ello dependerá del beneficio previsto y del índice de riesgo de su cartera de contratos tanto como del grado de incertidumbre.

Como sin mercado no habría distorsión de la

competencia, la Comisión tuvo que definirlo, y para ello acuñó la noción de «riesgos comercializables» (Schlude, 1993), que serían «los riesgos comerciales asociados a cualquier deudor privado establecido en un país de la OCDE». Tales riesgos tienen un período máximo de dos años e incluyen:

- repudio arbitrario de un contrato por parte de un deudor, esto es, cualquier decisión arbitraria de un deudor privado de interrumpir o rescindir el contrato sin una razón legítima;
- negativa arbitraria del deudor privado a aceptar los bienes cubiertos por el contrato sin una razón legítima;
- insolvencia *de iure* o *de facto* del deudor privado o de su fiador;
- impago de una deuda derivada del contrato por parte del deudor privado o de su fiador.

Al establecer esta definición a la luz del informe Callut, la Comisión empleó un criterio decisivo: ¿puede el reaseguro privado cubrir todo tipo de riesgos? La respuesta mayoritaria fue sí para riesgos comerciales de compradores privados, pero tratándose de riesgos políticos, se reconocía cierta capacidad, pero no la suficiente para hablar de actividad de mercado.

Pero esto no significa una exclusión definitiva de los riesgos políticos. La Comisión es perfectamente consciente de que la capacidad del mercado del reaseguro privado es flexible y, por lo tanto, admite que la definición de riesgos comercializables pueda cambiar con el tiempo. La Comisión está preparada para revisarla con regularidad —el Comunicado dice «al menos una vez al año»— y se pedirá a los Estados miembros que informen de cualquier cambio registrado en sus mercados con relación a estos riesgos (Schlude, 1993).

La mayoría de las instituciones cubren ambos tipos de riesgo y proporcionarán al exportador o a su banco algún modelo de póliza de seguro que prevea tales eventualidades. La distinción entre riesgos políticos, relacionados con

las ayudas estatales, y riesgos comerciales puede ser importante a la hora de evaluar las distorsiones de la competencia provocadas por los subsidios de seguro aplicados a la exportación.

Resumen y observaciones concluyentes

El Mercado Único Europeo de Seguros ha llegado por fin con la entrada en vigor de la Tercera Directiva el 1 de julio de 1994, lo que significa que Europa prevé grandes cambios dentro del mundo del seguro de crédito a la exportación en los próximos años.

El seguro de exportación es un instrumento ampliamente utilizado por los gobiernos de la UE para fomentar la exportación. Al proporcionar cobertura a sus exportadores contra el riesgo de impago, ya sea éste debido a razones comerciales o políticas, les animan a operar en mercados con un elemento de riesgo que las empresas privadas no pueden o no están dispuestas a asumir. Como sus primas no suelen reflejar en absoluto el nivel de los riesgos políticos, reciben mucha subvención.

A partir de 1982 se produce un cambio significativo en muchas entidades públicas involucradas en seguros de exportación, pues los deudores comienzan a atravesar serias dificultades de pago. En los últimos quince años, aproximadamente, los presupuestos nacionales han tenido que hacer frente a cuantiosas reclamaciones derivadas de una serie de contingencias políticas tales como la crisis de la deuda, la Guerra del Golfo o la desintegración de la antigua Unión Soviética (Comisión, 1994).

Con el replanteamiento de la deuda, las entidades oficiales se encontraron frente a unas reclamaciones tan elevadas que su posición financiera sufre, desde entonces, un deterioro

sin precedentes que ha ocasionado enormes pérdidas técnicas. Para mejorar su posición financiera, la mayoría de las entidades tratan de impulsar la recuperación de la deuda, ya sea mediante negociaciones directas con empresas privadas o países o mediante una reorientación de la deuda a través del Club de París o de acuerdos similares.

La recuperación de las pérdidas depende también de la organización de las instituciones que proporcionan el seguro o la financiación en cada país: algunas actúan en nombre de sus gobiernos y/o por su propia cuenta, según el tipo de riesgo asumido (comercial o político).

Así pues, cada Estado miembro cuenta con su propio sistema de seguro de crédito, con diferentes regímenes de garantía, primas y pólizas de cobertura, y en consecuencia, los exportadores de la Comunidad no están compitiendo al mismo nivel.

Diseñada para facilitar la cooperación entre los exportadores de los diferentes países de la Unión Europea, la directiva propuesta establecería principios comunes para las garantías y las primas de seguro público aplicadas a los créditos a la exportación a medio y largo plazo, con tres elementos principales:

- Las condiciones de garantía de los contratos de seguro, inclusive los tipos de riesgo y el porcentaje de pérdidas cubierto, así como cualquier otra norma que constituya la calidad de la garantía.
- La prima habrá de reflejar el riesgo que entraña la exportación.
- El grado de cobertura posible en cada país, que variará en función de su solvencia y su estabilidad económica y política.

Hasta aquí los detalles de la directiva propuesta sobre seguro de crédito a la exportación, que representará un logro notable y ofrecerá una base sólida para el desarrollo del mercado único, que será gradual y sujeto al paso en que los aseguradores vayan ajustando

sus pólizas a las nuevas necesidades. La legislación avanzará a un ritmo más lento, no cabe duda, pero todavía faltan por abordar una serie de cuestiones importantes, algunas de las cuales influirán en la evolución de la capacidad del mercado.

También hemos resaltado lo que se ha hecho hasta ahora y lo que queda por hacer para garantizar que tanto los aseguradores públicos como los privados de la UE compitan al mismo nivel. La coexistencia de esquemas de seguro privados y públicos podría distorsionar la competencia. Algunos autores dudan de la capacidad de los esquemas privados para afrontar la insolvencia generalizada provocada por ciertos factores que afectan de forma sistemática a toda la economía: los asegurados podrían perder la confianza en sus fiadores y asumir menos riesgos políticos. Por contra, las empresas exportadoras percibirían que un esquema público siempre puede recurrir a un préstamo en caso de agotarse sus reservas.

Este marco de las relaciones entre los aseguradores de la exportación privados y los públicos siguen siendo un problema sin resolver que crea distorsiones de la competencia entre los países comunitarios. Es probable que el debate dure meses e incluso años. Como señala Boléat (1995), «los aseguradores también tendrán que vigilar el funcionamiento del mercado único, discutir las dificultades prácticas y ponerlas en conocimiento de los supervisores de la Comisión Europea».

Bibliografía

- BOLÉAT, M. J.: «The European Single Insurance Market», *The Geneva Papers on Risk and Insurance*. 20 N.º, 74 pp, 45-56, Geneva 1995.
- CAMINO, D.: «Export Promotion Policies in Sepain an other EC Countries: Systems and Performance» in «Export Development and

- Promotion: The Role of Public Organizations», editors F. H. Rolf Seringhaus and Philip J. Rosson; Kluwer Academic Publishers, Boston, 1991.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: «Proposal for a Council Directive on harmonization of the main provisions concerning export credit insurance for transactions with medium and long-term cover», COM (94), 297, Brussels, 1994.
- EUROMONEY PUBLICATIONS: «The Euromoney Guide to Export Finance», London, 1989.
- : «Trade Finance World Export Credit Guide», London, 1994.
- KIELMAS, M.: «Export Credit Directive». *Business Insurance*, 1994.
- KUHN, M. G.; HORVATH, B. and JARVIS, C.: «Officially Supported Export Credits -Recent Developments and Prospects», World Economic and Financial Surveys, International Monetary Fund, Washington D. C., 1995.
- McKENZIE, G. and MANZOOR, K.: «The EU Directive on Deposit Insurance: A critical evaluation». *Journal of Common Market Studies*, Vol. 32, N.o 2, 1994.
- MELITZ, J. and MESSERLIN, P.: «Export Credit Subsidies», Economic Policy, OECD, Paris, 1987.
- OECD, Organization for Economic Cooperation and Development: «The Export Credit Financing Systems in OECD Member Countries», OECD, Paris, 1995.
- SCHLUDE, H.: «Insurance in the Single Market», Address to the joint-meeting of the Credit and Guarantee Insurance Committees of the ICIA, Biarritz, 1993 (unpublished).
- SERINGHAUS, F. H.: ROLF and ROSSON, PHILIP J.: «Government Export Promotion: A Global Perspective», Routledge, London, 1990.
- SMITH, D.: «Export Finance: Market needs and mechanisms». *Financial Times Business Information*. London, 1990. ■