

La cobertura de los riesgos de la actividad exterior de las empresas españolas

La importancia del sector exterior para las economías es capital, por ser un potente dinamizador del crecimiento y el empleo. Como en el resto de los países más avanzados, la cobertura por parte del Estado español de los riesgos inherentes a las operaciones de las empresas españolas en el extranjero constituye un instrumento esencial de la política comercial. Esta cobertura se presta mediante terceras entidades, o agencias de crédito a la exportación que, en España, es la Compañía Estatal de Seguros de Crédito a la Exportación, S.A. (CESCE). Por su parte, el Consorcio de Compensación de Seguros ha venido desempeñado desde los años 60 diversas funciones en el ámbito del seguro de crédito a la exportación por cuenta del Estado, pasando en los últimos años de gestor de los flujos de tesorería, a gestor y administrador del nuevo mecanismo financiero del sistema de coberturas.

Carmen García Canales

Unidad de Gestión del FRRI. Consorcio de Compensación de Seguros

1. El apoyo oficial a la internacionalización de la empresa. Marco Internacional

La importancia del sector exterior para las economías es capital, por ser un potente dinamizador del crecimiento y el empleo. En España, el peso de las exportaciones de bienes y servicios superó el 32% del PIB en 2015; el segundo más elevado de la Unión Europea. Nuestro país es el noveno mayor exportador mundial de servicios y el decimoctavo de mercancías.

Como en el resto de los países más avanzados, la cobertura por parte del Estado español de los riesgos inherentes a las operaciones de las empresas españolas en el extranjero constituye un instrumento esencial de la política comercial. Las operaciones de exportación de bienes y servicios y de inversión directa en otros países conllevan riesgos de generación de pérdidas, tanto para las empresas exportadoras como para las entidades que las financian. La cobertura de estos riesgos por parte de los Estados tiene su origen en la severa crisis comercial sufrida por los países más industrializados tras la Primera Guerra Mundial. Desde entonces, se ha configurado como un instrumento financiero clave de fomento a las exportaciones y, en general, de defensa de los intereses nacionales de los países (1).

Al objeto de evitar distorsiones resultantes de las desiguales condiciones de acceso al apoyo oficial a la exportación, y ofrecer un marco favorecedor de la competencia internacional entre los exportadores basada en la calidad y precio de los proyectos, en 1976 la gran mayoría de los países miembros de la



En el contexto de libre mercado imperante en las economías más desarrolladas, la cobertura por cuenta de los Estados de los riesgos de las operaciones exteriores viene a complementar a la prestada por las compañías privadas, actuando el Estado como asegurador de último recurso y, especialmente, para operaciones que entrañan intereses estratégicos.

(1) En España, el Seguro de crédito a la exportación se inicia con el Real Decreto-Ley 6 de agosto de 1928, por el que se crean también el Banco Exterior de España y la Compañía Española de Seguros de Crédito y Caución.

OCDE suscribieron el llamado "Consenso OCDE" (2). Se trata de un conjunto de normas limitadoras de las facilidades financieras que los Estados pueden conceder a sus exportadores nacionales, regulando aspectos tales como los sectores productivos de aplicación, plazos de amortización, tipos de interés, gastos locales financiados, requisitos para la concesión, etc., e incluso determinados pormenores procedimentales. Desde su entrada en vigor en 1978, el Acuerdo ha estado sometido a un continuo proceso de revisión, habiéndose reformado en varias ocasiones para adaptarlo al intenso proceso de internacionalización experimentado por la economía mundial durante las últimas décadas.

España, al igual que el resto de países de la Unión Europea, desarrolla la cobertura estatal en observancia de las normas establecidas por el Consenso OCDE; incorporado al acervo comunitario en 1978.

En el contexto de libre mercado imperante en las economías más desarrolladas, la cobertura por cuenta de los Estados de los riesgos de las operaciones exteriores viene a complementar a la prestada por las compañías privadas, actuando el Estado como asegurador de último recurso y, especialmente, para operaciones que entrañan intereses estratégicos.

La provisión de cobertura por parte de los Estados se realiza mediante terceras entidades, ya sean organismos públicos o compañías privadas, habilitadas a operar por cuenta de aquéllos. En el marco de la OCDE a estas entidades se las denomina ECAs (Export Credit Agencies).

La ECA española es la Compañía Estatal de Seguros de Crédito a la Exportación, S.A. (CESCE), sociedad constituida en 1971 con participación mayoritaria del Estado a los efectos de gestionar en exclusiva la cobertura de los riesgos del comercio exterior por cuenta de aquél. CESCE está además (como otras tantas compañías del mercado asegurador) autorizada para cubrir riesgos por cuenta propia, por lo que realiza ambas actividades, la pública y la privada, con absoluta separación funcional.

Por su parte, el Consorcio de Compensación de Seguros ha venido desempeñado desde los años 60 diversas funciones en el ámbito del seguro de crédito a la exportación por cuenta del Estado, pasando en los últimos años de gestor de los flujos de tesorería, a gestor y administrador del nuevo mecanismo financiero del sistema de coberturas.

2. El sistema español de cobertura de riesgos. El Fondo de Reserva de los Riesgos de la Internacionalización de la economía española

La cobertura de los riesgos de la internacionalización cuenta con un nuevo régimen jurídico desde 2014, con la aprobación de la Ley 8/2014 de 22 de abril, sobre cobertura por cuenta del Estado de los riesgos de la internacionalización de la economía española, y el Real Decreto 1006/2014, de 5 de diciembre, por el que se desarrolla dicha Ley.

El nuevo esquema nace en un contexto de recuperación económica en el que la demanda externa ha jugado un papel crucial. Para compatibilizar el doble objetivo de garantizar que los exportadores e inversores españoles cuenten con condiciones tan ventajosas como las de sus competidores internacionales, y la consecución de un mayor equilibrio financiero que minimice el impacto presupuestario, se crea un nuevo mecanismo de financiación de las coberturas por cuenta del Estado: el Fondo de Reserva de los Riesgos de la Internacionalización (FRR). Su puesta en marcha efectiva se realizó el 1 de enero de 2015. Hasta esa fecha el pago de las indemnizaciones derivadas de los contratos de seguro se financiaba con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

(2) Acuerdo General sobre Líneas Directrices en Materia de Crédito a la Exportación con Apoyo Oficial.

Se trata de un Fondo sin personalidad jurídica y de titularidad estatal, que está adscrito al Ministerio de Economía y Competitividad. El Fondo es administrado por el Consorcio de Compensación de Seguros, actuando CESCE como gestor de riesgos.

2.1. Actuaciones de CESCE como agente gestor del FRR

En su actuación por cuenta del Estado, CESCE realiza las actividades propias de la gestión aseguradora (estudio, negociación, formalización y seguimiento de los contratos de seguros; minoración del riesgo; gestión de los recobros; suscripción de pactos de reaseguro y coaseguro, etc.) aplicando rigurosos criterios técnicos, y contratando directamente con los asegurados, frente a los que asume las obligaciones derivadas de la póliza, si bien no responde patrimonialmente de las pérdidas cubiertas por cuenta del Estado. Por la prestación de este servicio al Estado, CESCE recibe una remuneración, que se determina como un porcentaje sobre las primas cobradas.

Para el eficiente desempeño de su misión pública, CESCE, además de asignar los medios materiales y humanos exigidos legalmente, aporta la experiencia en financiación de operaciones internacionales adquirida durante 45 años de ejercicio.

CESCE gestiona las coberturas por cuenta del Estado conforme a las directrices de los órganos de la Administración del Estado responsables de la política comercial española. La coordinación y relación entre ambas partes se ejerce por la Comisión de Riesgos por cuenta del Estado, órgano colegiado interministerial encargado del control y seguimiento de la gestión que realiza la compañía, y a quien corresponde decidir si se cubren las operaciones estudiadas y propuestas por CESCE.

2.2. Riesgos cubiertos

El Estado, a través de CESCE, puede asegurar los siguientes tipos de riesgos:

Riesgos comerciales. Son aquellos que pueden ocasionar pérdidas debidas a la falta de cumplimiento de los compromisos asumidos contractualmente por deudores privados; principalmente los riesgos de resolución de contrato y los de impago del crédito.

Riesgos políticos. Son los riesgos susceptibles de generar pérdidas derivadas de decisiones de instituciones públicas y de situaciones económicas y políticas graves, así como las originadas por impagos de deudores públicos: expropiación y confiscación, falta de convertibilidad de la divisa, guerra y violencia política, insolvencia de comprador público, etc.

Riesgos extraordinarios. Son riesgos que pueden causar perjuicios para el asegurado derivados del acaecimiento en el extranjero de eventos catastróficos de origen natural nuclear, químico o similar: terremotos, ciclones, escapes radioactivos, etc.

Por respeto a las reglas de la libre competencia, y atendiendo a su naturaleza, plazo, país de destino u otros elementos, el Estado puede considerar, conforme a la legislación europea, que una operación es asegurable en el mercado privado y, por lo tanto, quedar excluida de la cobertura por su cuenta.

La cobertura del Estado abarca prácticamente todos los sectores de la actividad económica, siendo especialmente reseñables los grandes proyectos de infraestructuras e ingeniería: alta velocidad ferroviaria, energías renovables, industria del refinado del petróleo, autopistas, líneas eléctricas, etc.; caracterizados por altos niveles de valor añadido e incorporación de alta tecnología.

Tampoco existen limitaciones a la cobertura relativas al tamaño de las empresas exportadoras. Desde pequeñas empresas familiares hasta complejas corporaciones empresariales se han visto apoyadas por el Estado mediante su cobertura. De hecho, la norma contempla como operaciones de interés estratégico aquellas que implican la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas.

Por lo que respecta a los países de destino de los proyectos de las empresas españolas, conforme a la normativa europea todos los países del mundo son susceptibles de beneficiarse de cobertura oficial, a excepción del grupo de países de renta más alta para operaciones de crédito a corto plazo. Las operaciones de cobertura más numerosas tienen como destino a países emergentes de África, Asia, Latinoamérica y Oriente Medio, dada la importancia estratégica para las empresas de extender su presencia a nuevos mercados que, aunque menos maduros, tienen un gran potencial de desarrollo. No obstante, cada país tiene establecida una política de cobertura en función de las circunstancias políticas y económicas, estando cerrada la contratación en aquellos países en los que se considera que la situación es crítica.

En el plano de las garantías éticas, el estudio de las operaciones con cobertura oficial presta particular atención al cumplimiento de las normas internacionales de lucha contra la corrupción, así como a la adopción de medidas de prevención y mitigación del impacto medioambiental.

2.3. Modalidades de cobertura

La cobertura de operaciones internacionales por el Estado puede adoptar la forma de póliza de seguro o de prestación de garantía directa. En la práctica, la gran mayoría de las coberturas se materializan en un contrato de seguro, siendo la emisión de garantías directas muy residual en número.

La cobertura aseguradora se concreta en 14 tipos de contrato de seguro, en función, básicamente, de los distintos riesgos a cubrir. Con carácter general, podemos agruparlos en 4 categorías, referidas a: prefinanciación de un contrato; financiación, ya sea a la empresa exportadora o al comprador extranjero; impago del importe aplazado; y emisión de fianzas de licitación y contractuales.

De entre todas las modalidades, son reseñables por su relevancia cuantitativa las dos siguientes:

- Crédito comprador. Bajo esta modalidad se cubre a la entidad financiera, de nacionalidad española o distinta, que concede el crédito al comprador extranjero de los suministros o servicios españoles. En el año 2015 supuso el 77% de las pólizas individuales contratadas.
- Póliza por riesgo de ejecución de avales. Mediante este seguro, el asegurado, que también es una entidad financiera -la que emite el aval-, se cubre frente al riesgo de impago del crédito que nace contra el exportador en caso de ejecución del aval. Este producto ha sido muy demandado por las empresas españolas durante la crisis, cuando en ocasiones la emisión de las garantías ha estado condicionada a contar con la cobertura por cuenta del Estado, por lo que ha jugado un papel muy relevante.

Los condicionados generales de los contratos son aprobados por el Ministerio de Economía y Competitividad, al igual que las tarifas de prima aplicables.

2.4. Limitaciones cuantitativas a la cobertura por cuenta del Estado

Las coberturas que CESCE puede contratar por cuenta del Estado están sujetas a límites anuales. Los importes máximos para nueva contratación se establecen en las leyes anuales que aprueban los Presupuestos Generales del Estado. En los últimos años el límite de capital asegurado se ha fijado en 9.000 millones de euros.

Los principales indicadores de coberturas por cuenta del Estado del ejercicio 2015, primer año de funcionamiento del FRRl, han sido:

(en millones de euros)

Concepto	Importe
Total coberturas emitidas	2.641
Crédito comprador	1.679
Fianzas	342
Resto de modalidades	145
Primas cobradas	166
Siniestros pagados	65
Riesgos en cartera	16.289

Principales países en cartera:
Turquía, México, Arabia Saudita, Angola y Cuba

3. Actuación del Consorcio de Compensación de Seguros como gestor y administrador del FRRl

La gestión y administración del FRRl está encomendada por la Ley 8/2014 al Consorcio de Compensación de Seguros.

Las funciones a desempeñar por el Consorcio como gestor y administrador del Fondo están pormenorizadamente recogidas en un Convenio de colaboración suscrito con la Secretaría de Estado de Comercio, siendo las principales:

- Invertir los recursos del Fondo en los mercados financieros. Esta gestión se realiza conforme a las delimitaciones dictadas por el Tesoro Público.
- Poner a disposición de CESCE los fondos necesarios para atender los pagos por indemnizaciones a los asegurados y el resto de obligaciones derivadas de la cobertura.
- Contabilizar todas las operaciones del Fondo y preparar las cuentas anuales para su aprobación por la Comisión de Riesgos por cuenta del Estado. Los estados financieros del Fondo resultan de agregar las operaciones de seguro contabilizadas por CESCE con las operaciones de inversión contabilizadas por el Consorcio.
- Elaborar anualmente los presupuestos de explotación y capital del Fondo, a partir de la información y estimaciones de CESCE.

3.1. Recursos financieros del Fondo

Los recursos de los que se nutre el Fondo para hacer frente al pago de las indemnizaciones, provienen, por una parte de las primas y los recobros de los siniestros pagados en el pasado, y por otra de los rendimientos de las inversiones financieras, sin que el Fondo reciba subvenciones gubernamentales. Por tratarse de un patrimonio ajeno al del Consorcio, el Fondo se gestiona con estrictos criterios de separación contable y operacional del resto de las actividades.

A continuación se muestra el importe de los fondos con los que nació el FRRI, provenientes de remanentes de las partidas presupuestarias mediante las que se financió el sistema hasta la puesta en marcha del nuevo mecanismo, y el importe de los recursos al final del primer año.

(en millones de euros)		
Recursos del FRRI	01-ene-15	31-dic-15
Tesorería	751.35	58.67
Inversiones financieras	0	920.32
Total	751.35	978.99

Los principios y parámetros en los que puede desenvolverse la gestión financiera de los fondos del FRRI que realiza el Consorcio vienen determinados por la política de inversiones que aprueba el Tesoro Público. El propósito último es obtener el mejor rendimiento para el sistema limitando la exposición al riesgo. Para la consecución de este objetivo, la política de inversiones establece unos principios que son comunes a todas las entidades aseguradoras -rentabilidad, liquidez, seguridad, congruencia monetaria, diversificación y dispersión-, y determina una serie de reglas, entre las que se destacan:

- Los fondos sólo pueden invertirse en títulos de renta fija admitidos a negociación en un mercado regulado de la OCDE.
- La duración financiera de la cartera tiene un objetivo de 3 años.
- Las emisiones han de contar con un alto grado de liquidez.
- El umbral de riesgo aceptable se mide en función del rating de la emisión respecto a los valores de la deuda del Estado y el diferencial de crédito.
- Se limitan la inversión máxima para un mismo emisor y la inversión en deuda de Estados soberanos de la OCDE distintos de España.
- Las inversiones que se realizan en divisa han de guardar congruencia con los compromisos asumidos por los contratos de seguro, a fin de evitar los efectos negativos de los tipos de cambio.

Conclusiones

Durante las últimas tres décadas, las empresas españolas, especialmente las más grandes, han llevado a cabo un rápido proceso de internacionalización. En esta transformación, el respaldo del Estado a las empresas mediante la cobertura de los riesgos de la internacionalización ha resultado ser un instrumento vital, máxime en la adjudicación de proyectos de gran envergadura y en situaciones de escasez de liquidez como la que ha caracterizado la reciente crisis financiera internacional.

La necesidad de que las empresas españolas mejoren su competitividad y eficiencia en el desarrollo de las políticas de apertura al exterior, ha llevado al Estado a concebir un nuevo régimen jurídico para la cobertura por su cuenta de los riesgos de la internacionalización, incluyendo un nuevo mecanismo económico-financiero, el Fondo de Reserva de los Riesgos de la Internacionalización, que permite reforzar el apoyo oficial a las empresas sin que ello suponga costes adicionales para el presupuesto del Estado. Su gestión y administración se lleva a cabo por entes y empresas públicas especializadas en la gestión de riesgos de la actividad aseguradora; CESCE como gestor operativo de los riesgos asegurables y el Consorcio de Compensación de Seguros como administrador del Fondo, a través de su doble faceta de gestor de las inversiones y la tesorería, así como de la preparación y elaboración de la información económico-financiera.

Bibliografía

Ley 8/2014, de 22 de abril, sobre cobertura por cuenta del Estado de los riesgos de la internacionalización de la economía española.

Real Decreto 1006/2014, de 5 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 8/2014, de 22 de abril.

Informe Anual 2015 Fondo de Reserva de los Riesgos de la Internacionalización.

Informe Anual 2015 CESCE.

<http://www.oecd.org/tad/xcred/about.htm>

<http://www.comercio.gob.es/es-ES/comercio-exterior/Paginas/comercioExterior.aspx>

El seguro de crédito a la exportación en España. Evolución, situación actual y normativa. Consorcio de Compensación de Seguros. Madrid, mayo 1992.

Cobertura del crédito y garantía de obligaciones en operaciones internacionales. Paula de las Casas. Jornada técnica. Madrid, junio 2016.

Presencia de España. La empresa española en el mundo. Ministerio de Asuntos Exteriores. Diciembre 2015.