

JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE DECRETO QUE MODIFICA EL SISTEMA DE SEGURO DE CRÉDITO A LA EXPORTACIÓN CON GARANTÍA DE LA NACIÓN.

I. ANTECEDENTES DEL SEGURO DE CRÉDITO A LA EXPORTACIÓN CON GARANTÍA DE LA NACIÓN.

El seguro de crédito a la exportación es un instrumento financiero por medio del cual los exportadores pueden cubrirse ante el impago de una contraparte, cuando el mismo es consecuencia de riesgos políticos y extraordinarios. Los riesgos políticos son aquellos asociados con el no pago al exportador debido a medidas adoptadas por gobiernos extranjeros (por ejemplo ante una declaratoria de inconvertibilidad de la moneda local), mientras que los riesgos extraordinarios son los asociados a sucesos catastróficos (por ejemplo un terremoto).

Este seguro hace parte de las herramientas utilizadas por el Gobierno Nacional para fomentar las exportaciones. Se introdujo con el artículo 192 del Decreto Ley 444 de 1967, mediante el cual se faculta al Gobierno Nacional¹ para establecer un seguro que cubriera riesgos comerciales, políticos y extraordinarios inherentes a las exportaciones. Este Sistema de seguro fue igualmente previsto por el artículo 205 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF), dentro del capítulo VI contentivo de disposiciones relacionados con Seguros Especiales, en los siguientes términos:

“Artículo 205. Seguro de crédito a la exportación.

1. **Organización y amparos.** El Gobierno Nacional establecerá un sistema de seguro a la exportación, destinado a cubrir los riesgos comerciales, políticos y extraordinarios inherentes a esta clase de operaciones.

Para tal efecto, el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. "BANCOLDEX" podrá organizar el respectivo sistema directamente o contratar su organización con otras entidades, nacionales o extranjeras, a fin de asumir, entre otros, los riesgos provenientes de:

- a. Crédito otorgado a los compradores del exterior;
- b. Contrato de producción para la exportación;
- c. Transporte y almacenamiento de productos que se exporten en consignación;
- d. Variaciones en las tasas de cambio de otros países y medidas concernientes a la libertad de comercio o de transferencia que se adopten por el Gobierno Nacional o por gobiernos extranjeros, y
- e. Otros hechos a juicio de la junta directiva del Banco y con aprobación del Gobierno.

¹ La ley contempló la posibilidad de que el Fondo de Promoción a las Exportaciones organizara este sistema.

2. Garantía de la Nación. Las operaciones de seguro a la exportación contarán con la garantía de la Nación, la cual asumirá las pérdidas en que incurra el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. "BANCOLDEX" por razón de los siniestros cubiertos cuando sean insuficientes las reservas técnicas constituidas con este propósito."

Esta disposición fue reglamentada por el Decreto 2569 de 1993, el cual a su vez fue modificado por los Decretos 1082 de 1996, 1176 de 1995 y 1649 de 1994. El Decreto 2569/93 fijó el régimen reglamentario relacionado con la garantía de la Nación sobre los riesgos políticos y extraordinarios, el cubrimiento de la garantía, los pagos y partidas presupuestales para atenderlos, el comité para riesgos políticos y extraordinarios y sus funciones, la operación de la garantía, el contenido de los contratos entre la Nación, Bancóldex y las entidades aseguradoras, los gastos por concepto de administración de la garantía, el esquema de reservas y el régimen de inversiones de los recursos que respaldan las reservas. Este decreto fue incorporado en el Decreto Único del Sector Hacienda y Crédito Público en el Título 2 de la Parte 16 del Libro 2.

En cumplimiento a los artículos 205 y 282, literal g, del EOSF, Bancóldex participa como accionista con Cesce Internacional en la compañía de seguros Segurexpo de Colombia S.A., entidad que ha suscrito con Bancóldex y con la Nación contratos para ejercer las funciones relativas a la actividad aseguradora asociados con el seguro de crédito a la exportación en cuanto a los riesgos políticos y extraordinarios, entre las cuales están la atención al público interesado en contratar el seguro, la constitución de reservas, el reconocimiento de siniestros y adelantamiento de acciones de recobro.

II. OBJETIVOS DEL PROYECTO DE DECRETO

El proyecto de decreto actualiza la reglamentación del sistema de seguro de crédito a la exportación con garantía de la Nación e incorpora las siguientes modificaciones:

- Actualiza el esquema de reservas que deben constituir las entidades aseguradoras emisoras de las pólizas asociadas al seguro de crédito a la exportación con garantía de la Nación. El esquema propuesto es consistente con la forma en que se reserva en otros ramos con poca probabilidad de siniestralidad pero alta severidad.
- Amplía el régimen de inversiones de las reservas técnicas constituidas para los amparos de riesgos políticos y extraordinarios garantizados por la Nación, teniendo en cuenta que el régimen vigente es conservador y limita las posibilidades de inversión.
- Establece la metodología que se debe aplicar en los casos en que se reciban recobros de los siniestros previamente pagados.
- Ajusta la conformación del Comité para Riesgos Políticos y Extraordinarios y sus funciones.

III. PROPUESTA NORMATIVA

A continuación se exponen las modificaciones propuestas al decreto vigente:

1. Reservas

El objetivo de la propuesta es armonizar el sistema de reservas del seguro a la exportación con la normatividad vigente para la generalidad del sector asegurador, rescatando las características propias del seguro a la exportación.

El esquema vigente está constituido por dos reservas, la reserva de riesgos en curso y la reserva de desviación de siniestralidad.

- a) La reserva de riesgo en curso se constituye con el 3% de las primas devengadas y se libera aplicando el método de octavos (artículo 2.10.2.4.3 del Decreto Único del Sector Hacienda y Crédito Público). Actualmente, dicha liberación se constituye en un ingreso para Segurexpo.

La estructura descrita en el párrafo anterior difiere del sistema general de constitución de reservas contenido en el decreto 2973 de 2013 y del sistema de constitución específica de reservas para el ramo de terremoto contenido en el Decreto 4865 de 2011 (ambos decretos compilados en el decreto 2555 de 2010).

De acuerdo con la definición general de reserva de riesgo en curso del artículo 2.31.4.1.2 del Decreto 2555 de 2010, específicamente para el componente de la reserva de prima no devengada, ésta “representa la porción de las primas emitidas de las pólizas vigentes y de las primas emitidas de las pólizas con inicio de vigencia futura, descontados los gastos de expedición, correspondiente al tiempo no corrido del riesgo.” La reserva es en todo momento proporcional a la fracción de riesgo no corrido a la fecha de cálculo. En el caso del ramo de terremoto (artículo 2.31.5.1.2 del Decreto 2555 de 2010) la reserva de riesgo en curso se constituye con base en la totalidad de la prima pura de riesgo, y se libera solo para el pago de siniestros o para alimentar la reserva de riesgos catastróficos².

Por tanto, se propone que la nueva reserva de riesgo en curso sobre riesgos políticos y extraordinarios tenga las siguientes características:

² Esta reserva sustituyó a la anteriormente denominada reserva de desviación de siniestralidad.

- Constitución: póliza a póliza al inicio de vigencia de cada póliza, por un valor equivalente al 73% de la prima emitida. Por tanto, en la constitución de la reserva no se incluyen los gastos de administración e intermediación de Segurexpo.
 - Cálculo: hasta la fecha de fin de vigencia se calculará como la fracción de riesgo no corrida de la reserva inicialmente constituida, asumiendo que el riesgo se distribuye uniformemente durante la vigencia de la póliza.
 - Liberación: exclusivamente para el pago de siniestros, devolución de primas o para alimentar la reserva de riesgos catastróficos sobre riesgos políticos y extraordinarios (lo que actualmente se denomina en el Decreto 1068 de 2015 como “Reservas de Desviación de Siniestralidad sobre Riesgos Políticos y Extraordinarios” - artículo 2.16.1.4.1).
- b) La mencionada reserva de desviación de siniestralidad vigente se constituye con el 70% de las primas devengadas, es acumulativa y solo puede liberarse para pagar siniestros, devolución de primas no devengadas y cubrir costos por las operaciones de recobro de las indemnizaciones pagadas.

La reserva de riesgos catastróficos para el ramo de terremoto contenida en el artículo 2.31.5.1.3 del Decreto 2555, se constituye con los recursos liberados de la reserva de riesgo en curso y es acumulativa hasta completar un techo denominado pérdida máxima probable. Ésta solo podrá liberarse, previa autorización de la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), para el pago de siniestros derivados de un terremoto y una vez agotada la reserva de riesgo en curso, y cuando la reserva sea mayor a la pérdida máxima probable y solo por el exceso.

Por tanto, se propone que la nueva reserva de riesgos catastróficos sobre riesgos políticos y extraordinarios tenga las siguientes características:

- Constitución: con los recursos liberados de la reserva de riesgo en curso.
- Liberación: exclusivamente para el pago de siniestros una vez agotada la reserva de riesgo en curso de la póliza afectada, el gasto asociado a las acciones de recobro del seguro, el gasto por custodia, compensación y liquidación asociado a la utilización y acceso a sistema de negociación aprobados por la SFC, y el pago de comisiones por desempeño al administrador de las inversiones, previa aprobación del Comité de Riesgo Políticos.

2. Régimen de inversiones

HACIA UN MINISTERIO AGIL, ACERTADO Y CONFIABLE

El objetivo de la modificación es ampliar las posibilidades de inversión de las reservas técnicas constituidas para los amparos de riesgos políticos y extraordinarios garantizados por la Nación, manteniendo los criterios de seguridad que le son aplicables a los activos que conforman el régimen de inversión de los recursos administrados por las Administradoras de Fondos de Pensiones o el régimen general de inversiones de las reservas técnicas de las Compañías de Seguros.

El régimen de inversión vigente permite las inversiones en activos en el país y en el exterior sujeto a las siguientes condiciones:

- Inversiones en el país conforme lo previsto en el artículo 187 del EOSF³, donde se listan los criterios e inversiones que debe tener en cuenta el Gobierno Nacional para reglamentar el régimen de inversiones.
- Inversiones en el exterior de acuerdo al artículo 2.31.2.1.2 del Decreto 2555 de 2010, en donde se limita la inversión en activos de deuda externa emitidos por la Nación, denominados en moneda extranjera emitidos por el Banco de la República o títulos calificados internacionalmente como AAA.

Restringir la inversión en el exterior a títulos calificados internacionalmente como AAA garantiza que las inversiones son únicamente de la mejor calidad crediticia pero limita en forma importante las posibilidades de rentabilidad de los activos. Esta disposición no es coherente con el régimen de inversiones de las reservas técnicas de los seguros denominados en moneda extranjera (artículo 2.31.3.1.8 del Decreto 2555 de 2010), en el que se permite la inversión en títulos, valores o participaciones de emisores del exterior, siempre que cumplan con las condiciones descritas en el régimen de inversiones. Se destaca que para los títulos de emisores extranjeros sujetos a tener una calificación crediticia, la inversión solo será admisible si la calificación asignada es superior o igual a grado de inversión internacional.

La modificación propuesta consiste en aplicar el régimen de inversiones de los seguros denominados en moneda extranjera a las reservas constituidas para los amparos de riesgos políticos y extraordinarios garantizados por la Nación. Para preservar un alto grado de seguridad en estas inversiones, además de permitir la admisibilidad solo a aquellas con calificaciones superiores a grado de inversión, se prohíbe la inversión en títulos participativos, fondos de capital privado y notas estructuradas.

3. Metodología para recibir recobros

³ La disposición original también incluía lo previsto en el artículo 188 del EOSF, artículo derogado por la Ley 1328 de 2009.

La normatividad vigente no establece la forma en que se deben imputar las sumas objeto de recobros por parte de las aseguradoras. La propuesta clarifica que los recobros que se realicen se imputen así:

- Primero para reponer la reserva de riesgos catastróficos sobre riesgos políticos y extraordinarios de las aseguradoras..
- Segundo para Bancoldex, hasta por el monto de la partida del Presupuesto Nacional asignada, si el recobro se produce dentro de la misma vigencia fiscal.
- Tercero para Bancoldex, si éste desembolsó recursos propios en exceso a los recibidos por el Presupuesto de la Nación, si el recobro se produce dentro de la misma vigencia fiscal. Se reconocerá el exceso e intereses.
- Cuarto para la Tesorería General de la Nación.

Se debe tener en cuenta que si los recobros se producen en una vigencia fiscal diferente, se aplicará primero la restitución en reservas y si hay un exceso se entregará a la Tesorería General de la Nación. Este ordenamiento resulta relevante para dar claridad sobre el destino de los recobros que se han recibido con ocasión de los siniestros presentados en años anteriores en Venezuela.

4. Funciones y conformación del Comité para Riesgos Políticos y Extraordinarios

Teniendo en cuenta las dificultades que en materia de reuniones, funciones y conformación del Comité para Riesgos Políticos y Extraordinarios se han presentado en los últimos años, se sugieren las siguientes modificaciones:

- El Comité sesionará con la periodicidad que determine el mismo, como mínimo semestralmente. En épocas en las que no se reportan siniestros masivos no se justifican sesiones con periodicidad mensual como se establece en la norma vigente.
- El Comité deberá elaborar y aprobar un manual de operaciones del seguro de riesgos políticos y extraordinarios. Este manual incluirá ordenadamente todas las decisiones que adopte el Comité en sus sesiones. En la actualidad las disposiciones del Comité solo son registradas en las respectivas actas, lo que dificulta la búsqueda e identificación de las decisiones que ha adoptado el Comité.
- La información para determinar el monto máximo de las responsabilidades que está en capacidad de aceptar anualmente el sistema del seguro de Crédito a la Exportación puede provenir de la SFC. Actualmente solo se tiene en cuenta información suministrada por la aseguradora.

- Se incluye la posibilidad de que el Viceministro Técnico de Hacienda delegue su participación en el Comité. La normatividad vigente permite esta delegación al Ministro de Hacienda, al de Comercio, Industria y Turismo, y al presidente de Bancóldex.