



ISSN 1510-3943

MINISTERIO DE GANADERÍA
AGRICULTURA Y PESCA
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

Análisis sectorial y cadenas productivas
Temas de política
Estudios



ANUARIO 2016
opypa



OPYPA

Oficina de Programación y Política Agropecuaria

Análisis sectorial y cadenas productivas

Temas de política

Estudios

MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA

MINISTRO

Ing. Agr. Tabaré Aguerre

SUBSECRETARIO

Ing. Agr. Enzo Benech

DIRECTOR GENERAL

Dr. Alberto Castelar

OFICINA DE PROGRAMACIÓN Y POLÍTICA AGROPECUARIA

Ing. Agr. Adrián Tambler

Subdirector

Coordinación general de la publicación: Mónica Balparda
Coordinación de la Sección Cadenas Productivas: Gonzalo Souto
Coordinación de la Sección Temas de Política: Adrián Tambler
Coordinación de la Sección de Estudios: José Bervejillo

Los artículos en esta publicación están disponibles en: www.mgap.gub.uy/opypa

Situación del mercado de seguros agropecuarios y políticas públicas de seguros

María Methol¹
Ángela Cortelezzi²

El artículo analiza las características y evolución del mercado de seguros agropecuarios en el país durante último decenio en cuanto a indicadores del mercado así como al porcentaje de penetración por grupo de cultivos. Este análisis se basa en la información sobre el área asegurada aportada por las empresas aseguradoras y en los datos de mercado que releva la Superintendencia de Servicios Financieros del BCU en el cumplimiento del control de esta actividad.

Se observa un sostenido crecimiento de la penetración del seguro a partir del año 2007 que acompaña la expansión de la economía y de la superficie sembrada en el período analizado. Los parámetros observados colocan al país en un lugar destacado en el mundo y en particular respecto a los países de América Latina.

No obstante, la cobertura de riesgos sistémicos que generan impactos catastróficos en el sector rural y la economía en su conjunto, es casi inexistente. El desarrollo y expansión de seguros y otros instrumentos financieros mediante la participación pública privada para la cobertura de dichos riesgos, deberá ser uno de los desafíos a encarar para el logro de la intensificación sostenible de la producción en un marco de alta variabilidad climática y creciente exposición al riesgo de pérdidas.

1. Contexto

El riesgo de origen climático es uno de los factores que genera mayores pérdidas en el sector agropecuario afectando económica y socialmente al medio rural, así como a otros sectores de actividad en virtud de los múltiples efectos de arrastre que genera el sector agropecuario “hacia atrás”, y en la fase industrial y de servicios asociados a las cadenas agroindustriales, lo que impacta a su vez en la remuneración del empleo (en particular el no calificado) y en el capital, donde el efecto es mayor en comparación con el resto de los sectores (Terra et al., 2009).

A la relevancia del sector agropecuario en la economía nacional y en el medio rural, se suma la necesidad de atender la creciente demanda mundial de alimentos, en un contexto

¹ Técnica de OPYPA, mmethol@mqap.gub.uy

² Técnica de OPYPA, acortelezzi@mqap.gub.uy

de alta exposición al riesgo de pérdidas por los crecientes niveles de productividad e inversión por hectárea y una elevada variabilidad climática interanual. Para enfrentar este desafío es vital el diseño de estrategias de gestión integral del riesgo climático, donde se coordinen y promuevan acciones para la reducción de la vulnerabilidad, la protección de inversiones productivas a nivel de predios, y una eficiente aplicación de los fondos públicos ante la posibilidad de evitar desvíos presupuestales originados por la ocurrencia de catástrofes o emergencias agropecuarias. Así, en este último caso, los recursos del Estado pueden contribuir a aumentar la eficacia y eficiencia de las acciones dirigidas a la mitigación del riesgo y/o al aumento de resiliencia de los sistemas productivos, de forma que cuando ocurra una catástrofe se requieran menos recursos para la recuperación productiva y ésta sea más rápida.

El seguro agropecuario es una de las estrategias de gestión de riesgos y de adaptación al cambio climático a través de la cual se transfiere al mercado asegurador el riesgo que por su magnitud no puede ser controlado por el productor, aunque haya implementado prácticas de manejo adecuadas. Reduce el impacto de estos riesgos estabilizando el ingreso de los productores, y contribuye a la incorporación de tecnologías e inversiones que aumentan la productividad y sostenibilidad de las actividades agropecuarias.

Este instrumento es promovido por el MGAP a través de diferentes políticas públicas: el subsidio a la prima de seguros para el sector granjero, la generación de bienes públicos (sistemas de información) que contribuyen a la cuantificación y monitoreo del riesgo, y contribuyendo al desarrollo de nuevas coberturas como los seguros de índice.

2. Características del mercado local de seguros agropecuarios

Se describe la evolución del mercado de seguros agropecuarios en la última década y sus principales características a través de diversos indicadores que refieren al grado de penetración en la economía y en las actividades agropecuarias, así como al resultado de la actividad aseguradora local.

2.1. Penetración del seguro en la economía

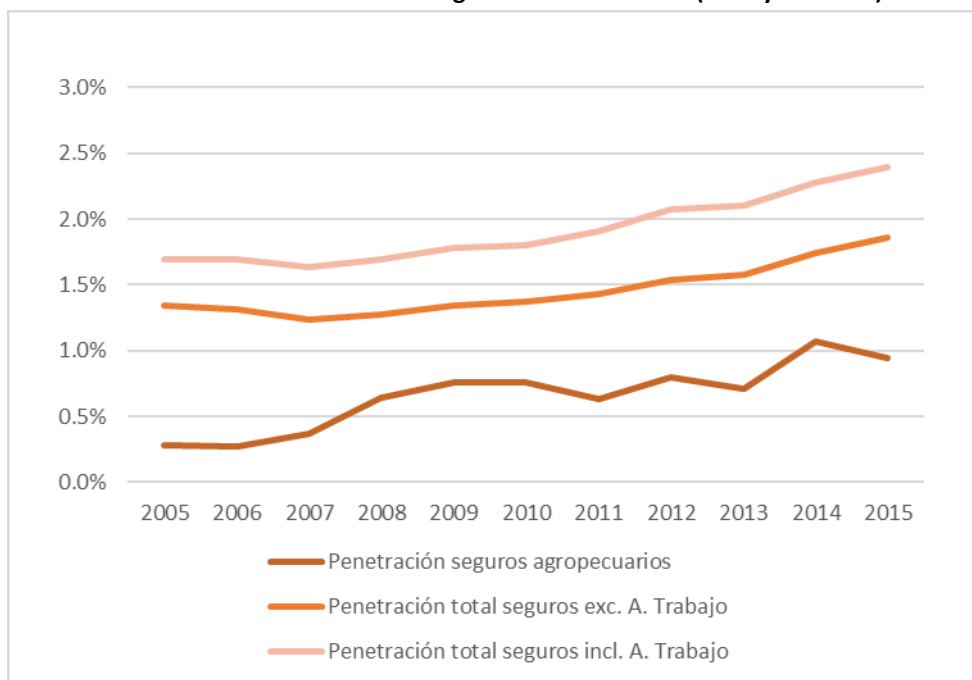
Refleja la importancia de la actividad aseguradora en la economía y se calcula como la relación entre el valor total primas emitidas y el PIB en su conjunto y a nivel sectorial:

Penetración en el total de la economía = total primas emitidas / PBI

Penetración en el sector agropecuario = total primas seguros rurales / PBI agropecuario.

Se analiza en dos situaciones: una donde se incluyen y otra donde se excluyen los seguros de accidentes laborales³, aspecto que modifica la participación de los seguros agropecuarios en el total de primas emitidas (Gráfica 1).

Gráfica 1. Penetración de los seguros en la economía (total y sectorial)



Fuente: OPYPA con base en BCU.

A partir del año 2007 se observa un crecimiento sostenido de la penetración del conjunto de los seguros, del orden de 1% anual. En 2015 se alcanza el valor máximo observado: 2,4% y 1,9%, incluyendo y excluyendo a los seguros de accidentes laborales en el total de primas, respectivamente.

En caso de los seguros agropecuarios la tendencia es también creciente aunque con caídas en algunos años que pueden estar asociadas a las expectativas en la actividad productiva. En 2014 este indicador alcanzó un máximo de 1,07%, probablemente debido a las favorables expectativas de precios, nivel de penetración similar al observado en la Unión Europea (Iturrioz y Arias, 2010).

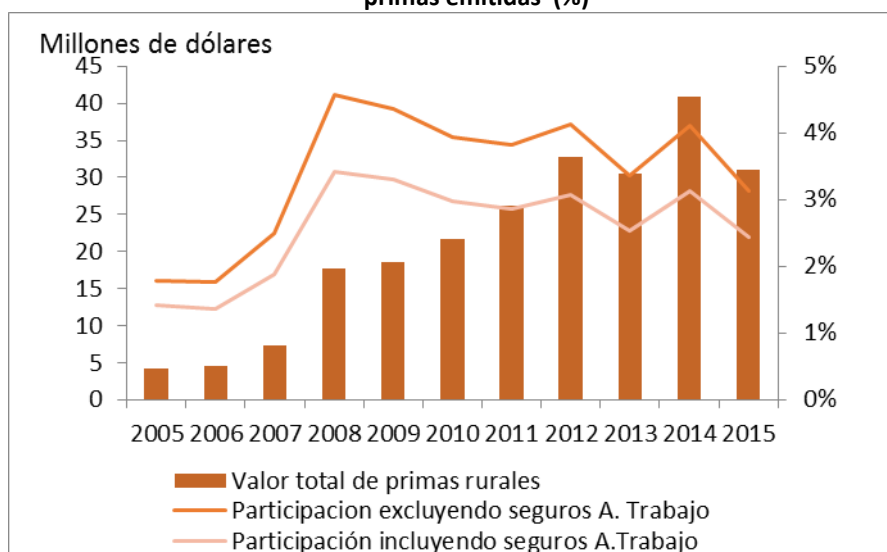
³ Rama en la cual el BSE cuenta con el monopolio legal.

2.2 Total de primas agropecuarias emitidas y participación en el total de primas de seguros

El total de primas agropecuarias valoradas en dólares aumentó considerablemente en el período analizado debido al importante incremento de la superficie sembrada con cultivos extensivos observado en dicho período (Gráfica 2). En 2015 este valor disminuyó 24% debido fundamentalmente a un efecto del tipo de cambio, dado que el BCU publica la información en pesos uruguayos y la cotización de la moneda norteamericana aumentó 18% respecto a 2014. A esto se agrega una reducción del 5% en el área asegurada durante la zafra 2014/15.

La participación en el total de primas emitidas se analiza incluyendo y excluyendo los seguros de accidentes laborales en el total de primas emitidas. En el último quinquenio la participación de las primas rurales se ubica en 2,8% y 3,7%, incluyendo y excluyendo los seguros de accidentes laborales, respectivamente. Este indicador es mayor al registrado en Argentina en el período 2011-2014 que fue de 2,2% según la Oficina de Riesgo Agropecuario del Ministerio de Agroindustrias de Argentina, país reconocido a nivel mundial por la alta penetración del seguro agropecuario.

Gráfica 2. Primas rurales emitidas (en miles de dólares) y participación en el total de primas emitidas (%)



Fuente: OPYPA con base en Superintendencia de Servicios Financieros del BCU.

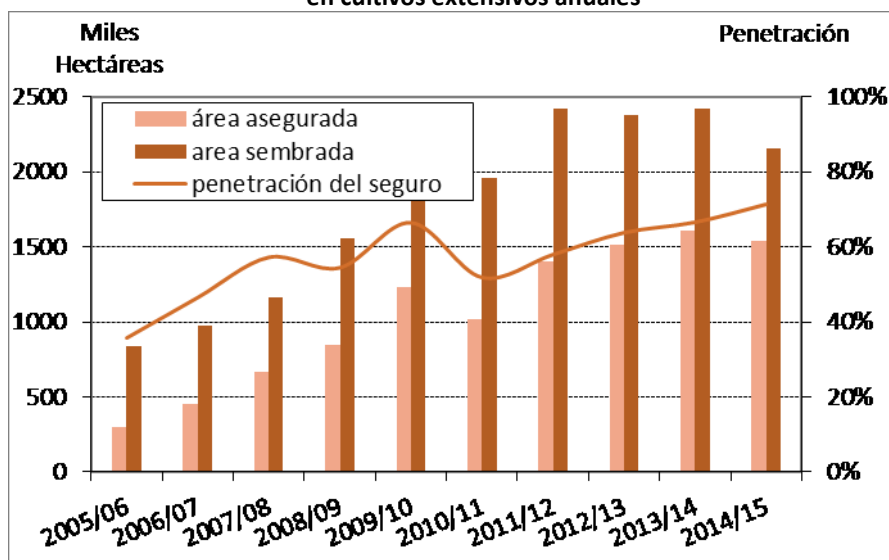
2.3 Penetración en los cultivos

La penetración en los cultivos se calcula como la proporción del área asegurada respecto a la sembrada. En este apartado se analiza la evolución de este indicador en los cultivos extensivos e intensivos (hortifrutícolas) con base en la información aportada a OPYPA por las empresas aseguradoras.

2.3.1 Cultivos extensivos

En los cultivos extensivos (trigo, cebada, arroz, soja, maíz, sorgo y girasol) se observa un crecimiento sostenido de la penetración: mientras el promedio de los últimos tres años se ubicó en 67% de la superficie sembrada, en la última zafra (2014/15) alcanzó un máximo de 71% (Gráfica 3). Dentro del total de cultivos extensivos, los de trigo y soja son los que presentan mayor porcentaje de penetración.

Gráfica 3. Superficie sembrada, asegurada y porcentaje de penetración del seguro en cultivos extensivos anuales



Nota: incluye trigo, cebada, arroz, soja, maíz, sorgo y girasol.

Fuente: OPYPA con base en DIEA e información aportada por las empresas aseguradoras

Es importante considerar que el capital protegido con este nivel de superficie asegurada se estima en el entorno de 500 millones de dólares por año (promedio de las tres últimas zafas). El monto total de siniestros pagados en la zafra 2014/15 en estos cultivos fue 19 millones de dólares.

En relación con la situación mundial, la penetración de los seguros en los cultivos extensivos es muy alta y más aun considerando que carecen de subsidios a la prima. En

Argentina, donde tampoco hay subsidios, la penetración es del orden de 50% y en Brasil, con subsidios de 40% a 70%, es de 14% (Cuadro 1).

Cuadro 1. Características seguros de los agropecuarios en los países del Consejo Agropecuario del Sur (CAS). Año 2014

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
Nº Aseguradoras:	28	INSA: seguro público. 2 privadas	10	3	6	5
Oferta	Cultivos Ganadería Forestación	Cultivos	Cultivos Ganadería Forestación Acuicultura	Cultivos Ganadería	Cultivos Forestación	Cultivos Forestación Ganadería
Primas (millones US\$)	269	Estatal: 3,42 Privadas: 0,04	343	11,6	14	31
Subsidios	NO	SI	SI	SI	NO	SI
Tipo productor o producción con subsidio	Ninguno	Productor subsistencial	Todos	Todos	Ninguno	Productor Familiar. Sector hortifrutícola
Nivel de subsidio	0	Seguro catastrófico (100%)	40-70% promedio (límites monetarios por productor por año)	40-70%	0	35-90%
Penetración superficie sembrada (%)	50%	5%	14%	6,4%	7%	65%

Fuente: Políticas públicas de gestión de riesgo agropecuario en los países del CAS (2016)
Para evaluar el nivel de cobertura de la producción agropecuaria, también es importante considerar el tipo de oferta de seguros en cuanto a los riesgos cubiertos y las condiciones de aseguramiento, aspectos estos más difíciles de relevar y de comparar entre países que el área asegurada.

En Uruguay el seguro predominante es el de granizo con coberturas adicionales (incendio, viento, resiembra, imposibilidad de cosecha, entre otros). La modalidad de seguros multiriesgo⁴ es casi inexistente, ya que es ofrecida solamente por algunas empresas y se encuentra limitada a productores agrupados en cooperativas y/o agroindustrias que tengan registros históricos de producción de cultivos. La cobertura contra sequía en cultivos no está disponible en el país hasta ahora, aunque una empresa comenzaría a ofrecer un seguro de índice para sequía en soja basado en el porcentaje de agua disponible en el suelo, como una cobertura adicional a la de granizo. El exceso de precipitaciones para cultivos de invierno es una cobertura ofrecida por una empresa solamente.

En Argentina el tipo de oferta es muy similar a la de Uruguay, siendo también el granizo la cobertura predominante (más del 90% del área asegurada). Por el contrario, en caso de Brasil todas las coberturas incluyen los riesgos de exceso de precipitaciones y sequía.

Los riesgos de carácter sistémico⁵ como la sequía y, en menor medida, el exceso de precipitaciones, generan niveles de pérdidas muy relevantes debido a que afectan a muchos productores a la vez. Por esta razón son poco asumibles por el sector asegurador y reasegurador, las coberturas son onerosas y normalmente deben tener un alto nivel de subsidio estatal para que tengan viabilidad comercial, tal como sucede en Brasil.

Desde hace algunos años los seguros indexados a variables climáticas surgieron como alternativa a los tradicionales seguros de daños para cubrir dichos eventos sistémicos. Normalmente son subsidiados por el alto costo de los prima, o directamente adquiridos por los gobiernos para contar con recursos de manera oportuna ante catástrofes o emergencias agropecuarias. El MGAP ha contribuido al diseño de dos seguros indexados uno para exceso de precipitaciones en horticultura y el otro para sequías en ganadería de cría⁶, el que continúa en etapa piloto hasta febrero de 2018. En ambos casos se cubren

⁴ Los seguros multiriesgo toman en cuenta todos los riesgos que afectan al rendimiento salvo los sanitarios. Cubre la producción de grano obtenida, por lo tanto la determinación del rendimiento se hace a cosecha y la identificación de la causa del daño se deben efectuar próxima al momento de ocurrencia. Normalmente se asegura el 60 a 70% del rendimiento promedio; cuando el rendimiento cae por debajo de ese nivel de garantía la aseguradora paga la diferencia respecto del nivel asegurado.

⁵ Un evento sistémico es el que afecta a varios productores simultáneamente, se extiende por grandes extensiones territoriales y el impacto por productor afectado suele ser considerable. Por la magnitud de las pérdidas se les denomina también riesgos catastróficos.

⁶ Por mas información consultar “Innovaciones en seguros basados en índices para la pequeña agricultura familiar. Excesos hídricos en horticultura” e “Implementación de una prueba piloto del seguro índice NDVI de sequía para ganadería de cría” en los Anuarios de Opypa de 2013 y 2015, respectivamente.

eventos extremos. Actualmente el MGAP junto con el INALE se encuentra evaluando alternativas de diseño de un seguro de sequía y exceso de precipitaciones para la lechería.

2.3.2 Cultivos intensivos

El sector granjero presenta una alta exposición al riesgo de pérdidas generalizadas debido al grado de concentración geográfica en dos pequeñas regiones al sur y norte del país, así como por el capital invertido por unidad de superficie, normalmente bastante mayor que el de los cultivos extensivos.

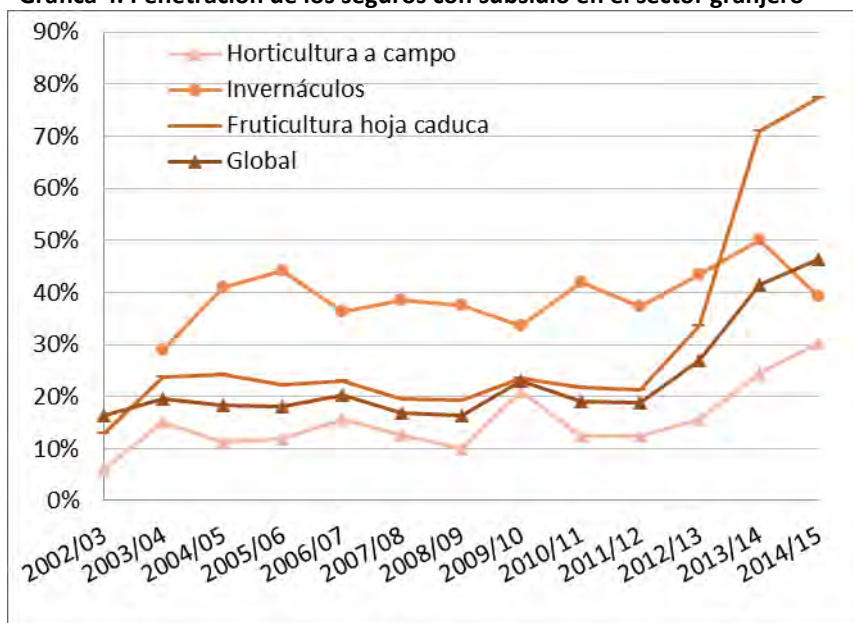
Por estas características y la importancia social de este sector – alta demanda de mano de obra y presencia de productores familiares-, desde la zafra 2002/03 el MGAP implementa un programa que busca aumentar el acceso de estos productores al seguro mediante el subsidio a la prima. El programa se financia con recursos provenientes del Fondo de Fomento de la Granja, el BSE ofrece las coberturas de seguros y el MGAP le transfiere el monto del subsidio correspondiente⁷.

En este marco se ha ido mejorando la oferta de seguros en cuanto a los riesgos cubiertos y condiciones de las coberturas, así como se ha ido modificando la asignación de los subsidios. Así, en el año 2013 el MGAP resolvió aumentar la tasa de subsidio en los estratos de menor tamaño de superficie hasta un 90% para mejorar el nivel de aseguramiento

En el Gráfico 4 se muestra la evolución de la penetración de estos seguros por rubros de producción desde el inicio del programa.

⁷ Por mayor información sobre las características de estos seguros consultar “Sistema de seguros para la granja: incrementando el apoyo públicos” en Anuario de 2013.

Gráfica 4. Penetración de los seguros con subsidio en el sector granjero



Fuente: OPYPA en base a la información aportada por el BSE

En respuesta al cambio de la política de subsidios se registró un aumento de la penetración a partir de la zafra 2012/13, particularmente importante en fruticultura y horticultura. En 2014/15 el incremento respecto a 2012/13 fue de 131% en caso de frutales de hoja caduca y 95% en horticultura, alcanzando niveles máximos de penetración de 77% y 30%, respectivamente.

En los invernáculos (horticultura protegida) la respuesta fue mucho menor dado que se partía de un buen nivel de aseguramiento relativo: en el entorno de 40% desde la zafra 2004/05. Si bien mostró un pequeño aumento en 2013/14 (20%), en la última zafra analizada volvió a ubicarse en 40%.

Los capitales protegidos de los tres rubros analizados alcanzaron un total de 63 millones de dólares en 2014/15.

2.4. Participación de empresas en el mercado de seguros agropecuarios y grado de especialización en el ramo agropecuario

El ramo de seguros agropecuarios constituye una actividad poco atractiva para las empresas aseguradoras debido a la alta siniestralidad y costo de los peritajes, información asimétrica y situaciones de selección adversa. Por esta razón la cantidad de empresas

aseguradoras que ofrecen pólizas agropecuarias en el mundo es muy baja en relación con otras ramas de seguros.

No obstante, en Uruguay es relevante el número de empresas que participan en este ramo en relación al total de empresas aseguradoras registradas en la Superintendencia de Servicios Financieros el BCU⁸. En el año 2015 son 6 las que ofrecen seguros rurales de un total de 16 autorizadas a operar en el sistema financiero uruguayo. Dichas empresas son BSE, BERKLEY, MAPRE, SANCOR, SURCO y RSA-SURA, ésta última incorporada en 2015, y representan el 38% del total, aspecto que pone a Uruguay en un lugar destacado entre los países de América Latina (Iturrioz y Arias, 2010; ASSAL, 2012).

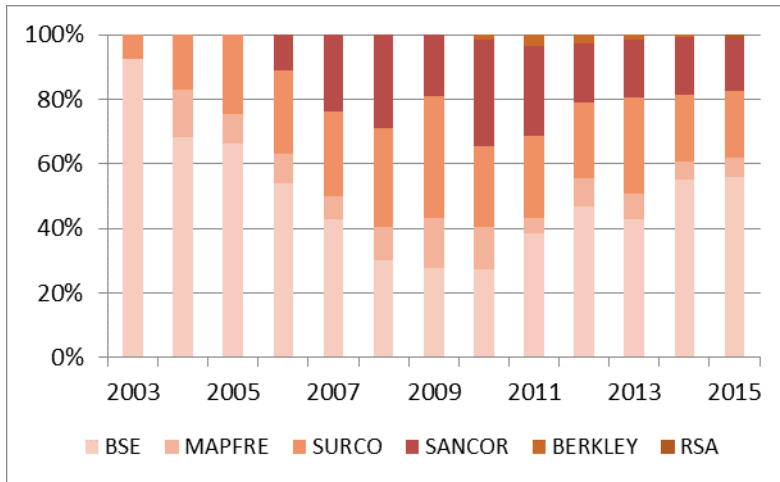
En el caso de Argentina, con un amplio mercado de seguros agropecuarios, hay 26 empresas que ofrecen seguros rurales pero estas representan el 14% de un total de 184 aseguradoras registradas en dicho país (Oficina de Riesgo Agropecuario de Argentina)⁹.

El análisis de la participación de empresas en el mercado de seguros agropecuarios del país muestra la progresiva incorporación de aseguradoras luego de la desmonopolización de este sector de actividad en 1994 (ley 16.426) (Gráfico 5). El aumento de la competencia en la oferta de coberturas rurales redujo la participación relativa del Banco de Seguros del Estado (BSE), el que operaba en régimen de monopolio desde principios de siglo. No obstante a partir de 2009 se observa una creciente participación de la aseguradora estatal, evidenciando una tendencia a la concentración del mercado (Gráficas 5, 6 y 7).

⁸ http://www.bcu.gub.uy/Servicios-Financieros-SSF/Paginas/empresas_Seguros.aspx

⁹ http://www.ora.gob.ar/seguros_evolucion.php

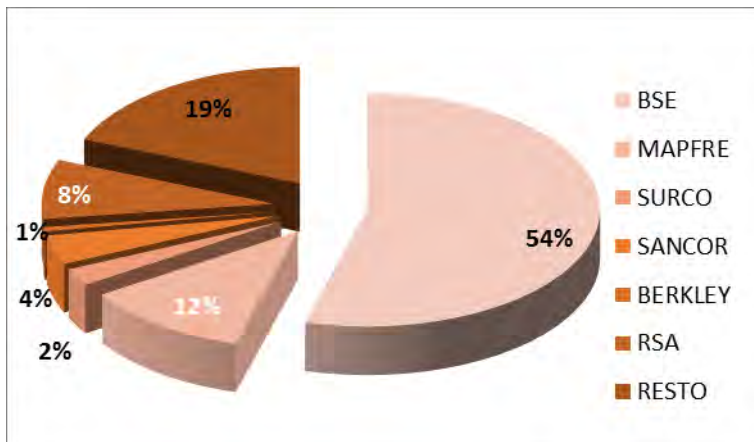
Gráfica 5. Evolución de la participación de las empresas que ofrecen seguros en el ramo rural



Fuente: OPYPA con base en la Superintendencia de Servicios Financieros del BCU

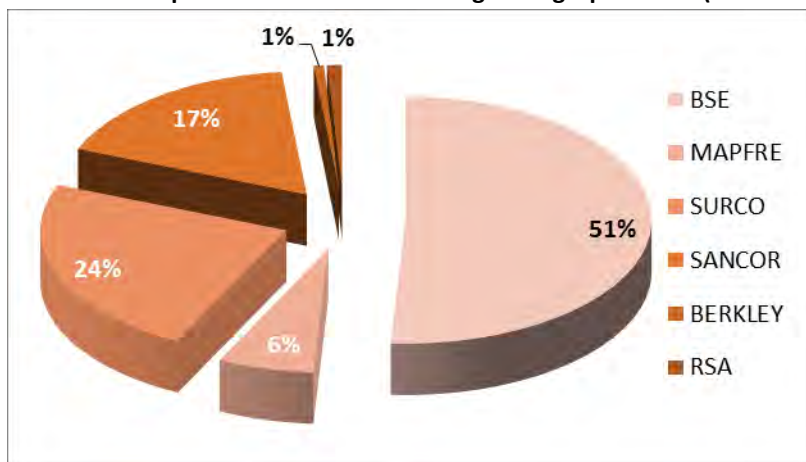
La participación del BSE en el período 2013-2015 es de 54% en el total de seguros emitidos y 51% en caso de los agropecuarios. Luego del BSE, las empresas SURCO y SANCOR son las que presentan la mayor participación en el mercado de seguros agropecuarios: 24% y 17%, respectivamente. Estas tres empresas en conjunto dan cuenta del 93% del mercado de coberturas agropecuarias en el período 2013-2015. SANCOR y SURCO muestran una especialización en este ramo dada su menor participación relativa en el conjunto de seguros (Gráficas 6 y 7).

Gráfica 6. Participación en el mercado del total de seguros (2013-2015)-



Fuente: Opya con base en SSF-BCU

Gráfica 7. Participación en el mercado de seguros agropecuarios (2013-2015)



Fuente: Opya con base en SSF-BCU

2.5. Índice de siniestralidad

El índice de siniestralidad es la relación entre el costo de los siniestros producidos en un conjunto o cartera de pólizas de seguros y el monto total de primas recibidas durante determinado período por dichos seguros.

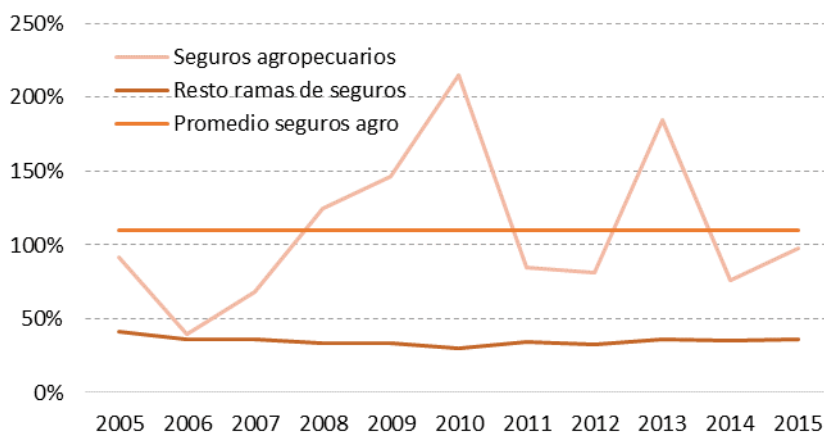
$$\% \text{ siniestralidad} = \text{indemnizaciones} / \text{primas}$$

Permite evaluar el desempeño de la actividad durante un período de tiempo, normalmente 5 a 10 años, ya sea de una cartera, una empresa aseguradora o de todo un ramo de seguros. Contribuye a determinar si el precio fijado en el grupo de seguros a analizar es correcto, es decir, si realmente permite solventar los siniestros que han afectado a las pólizas emitidas en un período dado. Lo deseable para lograr un resultado equilibrado del negocio, es que este indicador sea inferior a 100% en el promedio de los años analizados y que sea relativamente estable entre años.

En el caso del ramo agropecuario, debido a la frecuente de ocurrencia de eventos sistémicos de gran magnitud que generan picos de siniestralidad, tanto el promedio de siniestralidad como la variabilidad entre años son mucho mayores que otros ramos de seguros.

En nuestro país se confirma ese comportamiento: la siniestralidad de los seguros agropecuarios resulta 3 veces mayor y su coeficiente de variación es de 48% frente al 8% del resto de los seguros (Gráfica 8 y Cuadro 2).

Gráfica 8. Siniestralidad de los seguros agropecuarios y del resto de las ramas de seguros



Fuente: OPYPA con base en datos de la SSF-BCU

Cuadro 2. Siniestralidad de los seguros agropecuarios y del resto de las ramas de seguros

	Siniestralidad agropecuarios	Siniestralidad resto seguros
2005	92%	41,1%
2006	39%	35,7%
2007	68%	35,9%
2008	125%	33,5%
2009	146%	33,3%
2010	215%	29,9%
2011	84%	34,4%
2012	81%	33,0%
2013	185%	36,2%
2014	76%	35,1%
2015	97%	36,4%
Promedio	110%	35%
Desvío Estándar	52,9%	2,8%
Coef. Variación	48%	8%

Fuente: OPYPA con base en datos de la SSF-BCU

Por esta razón es muy relevante en las coberturas agropecuarias la cesión al reaseguro de parte del riesgo asumido por las aseguradoras. La decisión de ceder primas en reaseguros puede explicarse fundamentalmente por dos factores: el tamaño del capital asegurado y la correlación entre pólizas de una misma rama, como es el caso de rural o agropecuaria. En ambos casos la retención debería ser inferior que en los casos de capitales asegurados pequeños o expuestos a riesgos no correlacionados.

En el período analizado el 51% del valor de las primas emitidas fueron cedidas al reaseguro, con niveles que van desde 30% hasta 90%, variando en función de la capacidad financiera de la compañía aseguradora, entre otros aspectos.

3. Consideraciones finales

El grado de penetración del seguro en muchos cultivos de gran relevancia económica para el país es un activo de singular importancia dada la magnitud de los capitales expuestas a fenómenos climáticos adversos. La protección que brinda el seguro a dichas inversiones contribuye al avance tecnológico y al sostenimiento de las actividades productivas agropecuarias, base de la economía del país.

No obstante, la cobertura de riesgos sistémicos que generan impactos catastróficos en el sector rural y la economía en su conjunto, es aún casi inexistente y difícilmente pueda avanzar sin la participación conjunta del sector público y privado. Diferentes modalidades

de participación público privada implementadas por algunos países en el pasado reciente (Brasil, México, Turquía) y por otros desde hace mayor tiempo (España, Estados Unidos, Canadá), parecen ser alternativas que brindan mayor eficiencia y efectividad respecto al uso de recursos públicos y al grado de protección del sector agropecuario, que las intervenciones públicas con apoyos directos otorgados de forma ad hoc.

La experiencia en el país del programa de seguros con subsidio para los productores familiares granjeros, ha sido exitosa debido al mantenimiento de las condiciones de dicho programa desde el inicio y la decisión de no brindar asistencia pública ante catástrofes originadas por riesgos que tienen cobertura de seguro.

El desarrollo y expansión de seguros y otros instrumentos financieros mediante la participación público-privada para la cobertura a eventos sistémicos de alto riesgo, deberá ser uno de los desafíos a encarar para el logro de la intensificación sostenible de la producción en un marco de alta variabilidad climática y creciente exposición al riesgo de pérdidas.

