



EL SISTEMA FRANCÉS DE PROTECCIÓN CONTRA LOS RIESGOS DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA Y SU RECIENTE EVOLUCIÓN

Philippe Boyer

► To cite this version:

Philippe Boyer. EL SISTEMA FRANCÉS DE PROTECCIÓN CONTRA LOS RIESGOS DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA Y SU RECIENTE EVOLUCIÓN. Conferencia Internacional "Los seguros agrarios y la garantía de rentas", Ministerio de agricultura, pesca y alimentacion - Entidad nacional de seguros agrarios(ESPANA), May 2002, Madrid, España. hal-03123531

HAL Id: hal-03123531

<https://hal.science/hal-03123531>

Submitted on 10 Feb 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Conferencia internacional sobre seguros agrarios

Madrid, 13 y 14 de mayo de 2002



MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA PÊCHE

EL SISTEMA FRANCÉS DE PROTECCIÓN CONTRA LOS RIESGOS DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA Y SU RECIENTE EVOLUCIÓN

Philippe Boyer
Ministerio de Agricultura y Pesca
Dirección de Asuntos Financieros
78, rue de Varenne. 75732 París 07 SP - Francia

PLAN DE COMUNICACIÓN

- 1 - Un sistema antiguo y globalmente eficaz para la protección de las rentas agrarias frente a los riesgos naturales, basado en la solidaridad nacional y profesional.
- 2 - Un desarrollo limitado de los seguros específicamente agrarios.
- 3 - Reciente desarrollo de la reflexión en Francia sobre gestión de riesgos en la agricultura.
- 4 - Nuevos instrumentos puestos en marcha en 2002.



1 - Un sistema antiguo de protección de las rentas agrarias contra los riesgos naturales, basado en la solidaridad nacional y profesional

En Francia, desde 1964, la protección de las rentas agrarias contra los riesgos naturales se basa fundamentalmente en un dispositivo de indemnización pública por daños no asegurables, mediante un Fondo Nacional de Garantía frente a Calamidades Agrícolas (FNGCA), financiado conjuntamente por los presupuestos del Estado y por las contribuciones financieras de los agricultores, mediante tasas sobre determinadas pólizas de seguros.

A este dispositivo se suman instrumentos que tienen una importancia menor, como los préstamos "por calamidades", con tasas bonificadas, así como el régimen general (no específico de la agricultura) de indemnización por "catástrofes naturales", instaurado en 1982, y que cubre riesgos de intensidad excepcional, como complemento de las garantías aportadas por las pólizas de seguros que cubren diversos daños a los bienes, financiado mediante primas suplementarias sobre los contratos de seguros y que disfrutan de una garantía financiera del Estado. En el ámbito de la agricultura, este régimen de "catástrofes naturales" cubre, en particular, los daños excepcionales a vehículos y edificios de la explotación, así como a su contenido; mientras que los daños a los cultivos antes de la cosecha y a otros bienes agrícolas no asegurados quedan cubiertos por el régimen de desastres agrícolas.

1.1. – Indemnización a través del Fondo Nacional de Garantía frente a Calamidades agrícolas

1.1.1. – Riesgos cubiertos

El concepto de calamidad agrícola se define en la Ley (n° 64.706 de 10 de julio de 1964, artículo 2) de la siguiente forma: *"se consideran calamidades agrícolas los daños **no asegurables** de importancia **excepcional** debidos a variaciones anormales de un **agente natural**, cuando los medios técnicos de lucha preventiva o curativa habitualmente empleados en agricultura no han podido ser utilizados o han resultado insuficientes o inoperantes"*.

Los daños cubiertos son los siguientes:

- pérdida de cosechas, excepto las debidas al pedrisco (asegurable para todos los cultivos), o las debidas a algunos otros riesgos asegurables (como por ejemplo: temporales que afectan al maíz, la colza, el girasol, heladas de determinados viñedos);



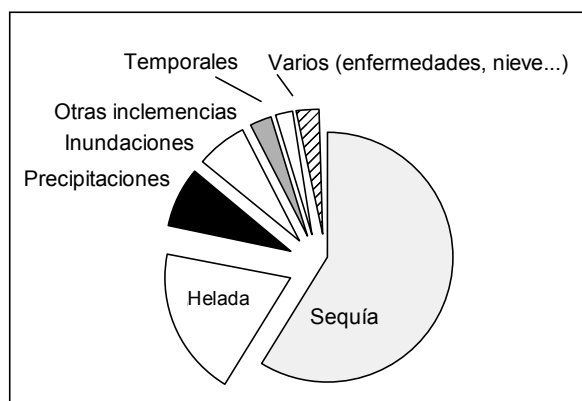
- pérdidas de fondos, es decir los daños no asegurables a la maquinaria agrícola, edificios, plantaciones perennes, suelos agrícolas y a determinadas instalaciones.

La interpretación de la definición legal de las calamidades circunscribe el ámbito de intervención del FNGCA a las pérdidas que afectan a una extensión geográfica amplia (los daños individuales aislados sólo se tienen en cuenta de forma excepcional).

En el ámbito de la ganadería, la pérdida derivada de determinados tipos de mortalidad no asegurables puede ser objeto de indemnización pero, en la práctica, el FNGCA rara vez interviene en este ámbito, debido a la dificultad, en muchos casos, de relacionar sin ambigüedad la causa de la muerte a un fenómeno que realmente el ganadero no puede controlar o que no es imputable a un tercero. Las pérdidas en la ganadería que pudieran resultar de una falta de forraje debida a causas climáticas (como por ejemplo, la sequía) son abordadas mediante la indemnización por la pérdida de la cosecha de forraje.

Las pérdidas de cosechas debidas a heladas y sequías se sitúan en cabeza de los daños indemnizados por el FNGCA: estos dos tipos de desastres representan el 75% de las indemnizaciones abonadas por el Fondo desde 1965.

Distribución de las indemnizaciones abonadas en función de la naturaleza de los desastres (1965-1998)



1.1.2. – Modalidades de aplicación

El procedimiento se divide en dos grandes fases: el reconocimiento oficial del carácter de catástrofe, y la indemnización propiamente dicha. Generalmente, transcurren menos de seis meses entre el reconocimiento oficial del desastre y el pago de las indemnizaciones.



El reconocimiento del desastre es resultado de un procedimiento ascendente, que parte del nivel administrativo local, hasta llegar al Estado central, que es el que tiene la competencia de decisión final:

- los agricultores que se consideran siniestrados recurren a la administración local del Ministerio de Agricultura (Dirección Departamental de Agricultura y Bosques – DDAF);
- la DDAF procede a realizar una investigación sobre el terreno, con representantes de las organizaciones profesionales (misión investigadora), y se elabora un informe;
- dicho informe pasa a ser examinado por la Comisión Departamental de Peritación, un organismo local que reúne a la administración y a las organizaciones agrarias, esta Comisión elabora un dictamen sobre la naturaleza del siniestro;
- a la vista de dicho dictamen, el prefecto del departamento (representante del Estado) dirige al Ministerio de Agricultura una solicitud de reconocimiento del carácter de desastre agrícola;
- esta solicitud (junto con las de otros departamentos eventualmente afectados por el mismo siniestro) es examinada por un órgano nacional en el que están representados el Estado y las organizaciones profesionales: la Comisión Nacional de Calamidades Agrícolas (CNCA);
- a partir del dictamen de la CNCA, los ministros de Agricultura y de Finanzas firman el decreto de reconocimiento, que permite poner en marcha la fase de indemnización.

Las solicitudes individuales de indemnización presentadas por los agricultores siniestrados son controladas por la DDAF. Sólo pueden acogerse a la indemnización los agricultores que cumplan todos los requisitos siguientes:

- *la explotación debe estar asegurada contra al menos un riesgo asegurable (incendio, pedrisco);*
- *las parcelas declaradas como siniestradas deben estar situadas en la zona reconocida como zona de desastre;*
- *las pérdidas deben alcanzar el 27% del valor normal de la cosecha (incluyendo las ayudas directas por hectárea) y el 14% del volumen de negocio total normal de la explotación¹ (incluyendo las ayudas directas); estos valores normales se establecen sobre la base de un baremo departamental de rendimiento y de productos por hectárea, actualizado regularmente por la Comisión Departamental de Peritación.*

¹ Se trata de las condiciones mínimas de pérdidas aplicables a las pérdidas de cosecha, principal causa de indemnización por parte del FNGCA. No se aplican en el caso de pérdidas de fondos.



- la DDAF evalúa los daños indemnizables a partir de una argumentación técnica; este expediente es examinado por la Comisión Departamental de Peritación, y transmitido por el prefecto al Ministerio de Agricultura;
- la CNCA examina las solicitudes de los departamentos y, en su caso, propone corregirlas a la baja, basándose en sus propios elementos de valoración (estadísticas, peritación científica, datos de satélites geoestacionarios que permiten establecer un mapa del impacto de una sequía, etc.), y propone una tasa de indemnización (de un promedio del 30%);
- los ministros de Agricultura y de Finanzas firman el decreto de indemnización, en el que se determina la tasa de indemnización, y se pone a disposición de las entidades locales pagadoras los créditos necesarios, retraídos el FNGCA.

La indemnización abonada a cada agricultor es resultado del siguiente cálculo (en caso de una pérdida de cosecha):

$\text{TASA DE PÉRDIDA} \times \text{PRODUCCIÓN NORMAL POR HECTÁREA} \times \text{SUPERFICIES DE CULTIVOS SINIESTRADOS} \times \text{TASA DE INDEMNIZACIÓN}$
--

- la tasa de pérdida ha sido determinada por la investigación y definida en el decreto de indemnización, generalmente se determina por zona y no por explotación;
- la producción normal por hectárea, propia de cada cultivo, se deriva del baremo departamental;
- la superficie siniestrada es la declarada por el agricultor, y está sujeta a controles;
- la tasa de indemnización, fijada por el decreto ministerial, puede variar del 12% al 50%, en función de las producciones o de las tasas de pérdidas, se sitúa como media en torno al 30%.

1.1.3. – Coste y financiación de la indemnización

Las indemnizaciones son financiadas por el FNGCA, cuyos recursos proceden de las siguientes fuentes:

- una tasa sobre las cotizaciones de seguros agrarios suscritos por los agricultores (importe: 90 M€ anuales aproximadamente). Desde 2001, esta tasa sólo se aplica a los seguros contra incendios de edificios y a los seguros de los vehículos de la explotación, y representa el 11% de las primas o cotizaciones. Los seguros de los cultivos antes de la cosecha y contra la mortalidad del ganado están exonerados de esta tasa, con el objetivo de no gravar su desarrollo. Cabe destacar que existe un régimen de cotizaciones específicas para la acuicultura marina (tasas sobre los seguros de las embarcaciones de las instalaciones dedicadas a la conculicultura).



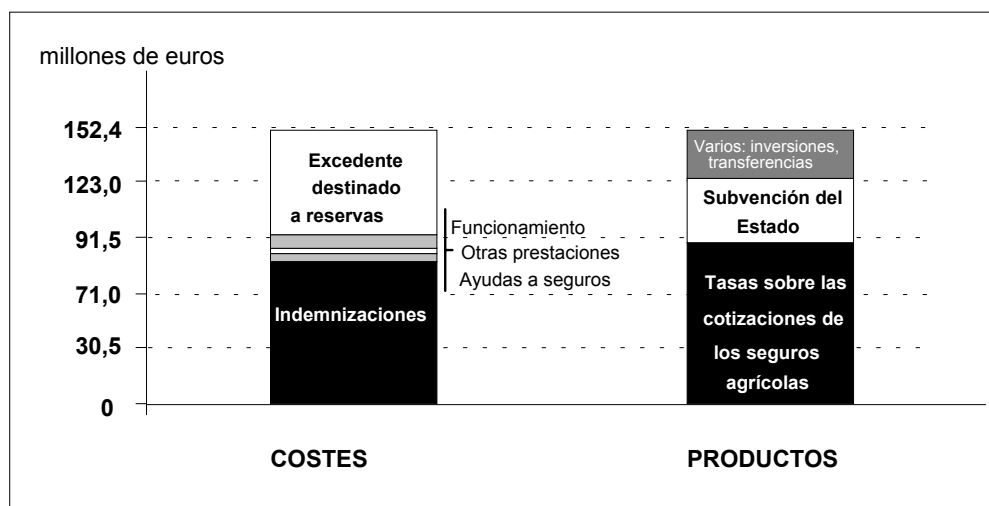
- una subvención anual del presupuesto del Ministerio de Agricultura cuyo importe, en virtud de la ley de 1964, debería ser al menos igual al importe global de la tasa, pero que en la práctica es variable y, desde hace varios años, inferior a las contribuciones profesionales.

En los últimos años, algunos desastres importantes sufridos por viñas y huertas (heladas) han provocado una amplia movilización de los recursos del FNGCA. Por el contrario, debido a las ayudas por hectárea instauradas en virtud de la reforma de la Política Agraria Común PAC en 1992, es menos frecuente que el FNGCA se vea llamado a indemnizar desastres que afectan a cultivos extensivos. Estas ayudas, independientes de los riesgos climáticos, se tienen en cuenta para establecer el producto del cultivo y el volumen de negocio de la explotación: por lo tanto, si el resto de los factores permanecen inalterados, los umbrales de acceso a la indemnización (pérdida de valor de al menos un 14% del volumen de negocio total y de al menos un 27% del producto del cultivo siniestrado) se alcanzan menos frecuentemente.

Globalmente, este dispositivo de indemnización pública ha desempeñado correctamente su función como "red de seguridad", con costes de gestión administrativa moderados (menos del 10% de los costes totales), y una rapidez de intervención netamente mejorada con el tiempo.

No obstante, se enfrenta a determinados límites.

Cuenta de explotación tipo del FNGCA (según la media anual 1994-1997)





1.2. – Los límites del dispositivo de indemnización pública del FNGCA

La indemnización del FNGCA es poco costosa para los agricultores, pero, al estar concebida como una "red de seguridad" mínima, sólo compensa muy parcialmente las pérdidas sufridas (la tasa de indemnización es, como media, del orden del 30% de los daños), y además se hace de forma global (se toma como referencia un baremo departamental de los rendimientos y de los valores unitarios de la producción, y no los datos individuales de las explotaciones siniestradas).

La intervención del FNGCA se limita fundamentalmente a los riesgos climáticos, y no protege a los agricultores contra otros riesgos que afectan a la variación coyuntural de sus rentas (en especial, la variabilidad de los precios). Por lo tanto, actualmente, este dispositivo, por sí solo, resulta insuficiente para proteger eficazmente las rentas de los agricultores que han emprendido un proceso de intensificación y que se enfrentan a nuevos tipos de riesgos.

El principio de solidaridad nacional y profesional, que constituye la base de la financiación del fondo, y los efectos redistributivos que se derivan de éste tienen como corolario la ausencia de una verdadera información de los agricultores en cuanto al coste potencial de los riesgos inherentes a sus elecciones de producción. De ello se deriva una determinada carencia en la gestión del riesgo por parte de los agricultores.

Finalmente, la existencia de un sistema generalizado de indemnización pública de los riesgos considerados como no asegurables ha supuesto probablemente un obstáculo a la innovación en materia de productos de seguro: así, el pedrisco sigue siendo prácticamente el único riesgo de producción asegurado.

A pesar de estos límites, y bajo reserva de futuras adaptaciones, Francia considera que el dispositivo de indemnización pública de los desastres agrícolas deberá mantenerse por las siguientes razones:

- parece que algunos riesgos no podrán beneficiarse, hasta dentro de mucho tiempo, de garantías aseguradoras financieramente equilibradas; para estos riesgos, un régimen de subvenciones masivas y estructurales al seguro no tendría una eficacia económica superior al actual régimen de indemnización pública y, desde el punto de vista presupuestario, una parte importante del gasto presupuestario (del orden del 30%) quedaría absorbida en los costes de gestión del seguro, mientras que, para el FNGCA, estos costes son mínimos (menos del 10%);
- el sistema según el cual la solidaridad nacional y profesional se hace cargo de los daños derivados de siniestros de gran alcance sigue siendo un principio firme de la política agraria nacional.



Por lo tanto, en la actualidad, la reflexión en Francia se orienta más hacia una mayor complementariedad de los diferentes instrumentos, privados y públicos, de protección contra los riesgos, que hacia una sustitución total de un instrumento por otro.

2 - Un desarrollo limitado de los seguros específicamente agrarios

2.1. – Los seguros ofrecidos a los agricultores

La actual problemática del desarrollo de los seguros en Francia, en el ámbito de la agricultura, se centra sobre todo en los seguros de los cultivos antes de la cosecha (denominados "seguros cultivo"), y en segundo lugar en los seguros contra determinadas causas de mortalidad del ganado, como vía alternativa o complementaria a la indemnización pública.

Seguros actualmente ofrecidos por las compañías para la agricultura francesa

Incidentes garantizados	Incendio Explosión Rayo	Temporal Huracán Ciclón	Pedrisco	Nieve	Helada	Daños de las Aguas	Mortalidad de los Animales
Bienes garantizados							
Edificios de la explotación							
Contenido de los edificios de la explotación							(4)
Animales							(4)
Cultivos antes de la cosecha		(1)	(2)		(3)		
Invernaderos y su contenido							

Asegurable = ☐ No asegurable o sin objeto = ☐

(1) : maíz, colza, girasol ; habas, lúpulo
 (2) : pérdidas cuantitativas, pérdidas cualitativas en el caso de determinadas frutas
 (3) : En fase de experimentación en viticultura, caso particular: seguro multi-riesgo "tabaco" que cubre las heladas
 (4) : Excepto ganadería industrial: enfermedades, accidentes. Avicultura industrial: accidentes, como complemento de la garantía contra incendios. Ganadería porcina: no asegurable.

En la actualidad, los seguros de cultivo antes de la cosecha cubren principalmente el riesgo de pedrisco.



Producciones, riesgos asegurados y difusión

Producciones asegurables	Riesgos asegurados	Grado de difusión
<u>Cultivos antes de la cosecha, en el terreno:</u>		
Cereales y cultivos extensivos asimilados, excepto los detallados a continuación.	▶ Pedrisco ▶ Temporal sobre el maíz, la colza, el girasol y habas, lúpulo ▶ Multi-riesgos climáticos	55% de la superficie nacional 5% aproximadamente de la superficie Fase inicial de la experimentación
Colza	▶ Pedrisco ▶ Temporal ▶ Multi-riesgos climáticos	64% de la superficie nacional (escaso) Fase inicial de la experimentación
Viñas	▶ Pedrisco ▶ Helada y pedrisco	60% de la superficie nacional En fase de experimentación
Frutas y hortalizas	▶ Pedrisco ▶ Helada y pedrisco	62% de la superficie nacional Fase inicial de la experimentación
Tabaco	▶ Multi-riesgos climáticos	100%
<u>Animales :</u>		
Ganado bovino, ovino, porcino	▶ Mortalidad del ganado (para determinadas causas climáticas o sanitarias)	Menos del 3% de la cabaña nacional

Los seguros a los cultivos frente a otros riesgos climáticos que no sean el pedrisco siguen siendo muy minoritarios en Francia:

- Existe una garantía complementaria al seguro de pedrisco, que cubre los daños ocasionados por el temporal. Esta garantía se ofrece actualmente para los cultivos de maíz, colza, girasol, habas y lúpulo;
- en algunas regiones de Francia, ya se ofrece a escala comercial contratos de seguro de helada en viticultura y, en el caso de otro tipo de viñedos, se encuentra en fase de experimentación. Este seguro contra la helada de las viñas sigue teniendo un alcance muy limitado (menos de 10 millones de euros en primas);
- se está llevando a cabo experimentación de alcance más limitado en materia de seguros combinados helada-pedrisco en arboricultura o seguros multi-riesgos climáticos para cultivos extensivos (cereales, oleo-proteaginosas);



- finalmente, existe un seguro-cultivo multi-riesgo específico, de carácter mutualista, para el cultivo de tabaco que cubre los daños de origen climático (pedrisco, helada, huracanes, inundaciones) y algunas enfermedades (mildíu, fuego bacteriano, óxido).

2.2. – Predominio del seguro de los cultivos contra el pedrisco

Un 50% de las explotaciones agrarias francesas suscriben el seguro de los cultivos antes de la cosecha contra el pedrisco que ofrecen las compañías privadas. Se aplica a todos los cultivos, anuales o perennes. El importe total de las primas recaudadas asciende aproximadamente a 150 M€.

Principales datos financieros del seguro de pedrisco de los cultivos (M€)

	1998	1999	2000	2001
Capitales asegurados	8 581	8 136	7 248	7 320
Cotizaciones	178	169	143	146
Indemnizaciones	50	91	123	81
Subvenciones del Estado (1)	4,2	3,7	4,5	4,6

(1) Sólo se refieren al seguro de pedrisco de frutas y hortalizas.

Se sabe que, entre los riesgos que afectan a los cultivos, el pedrisco se encuentra entre los que se pueden asegurar más fácilmente, teniendo en cuenta sus características estadísticas (el fenómeno ocurre de forma muy localizada y muy aleatoria en el tiempo y en el espacio). Por lo tanto, es normal que, a pesar del escaso desarrollo general del seguro de los cultivos en Francia, las aseguradoras privadas en este país hayan asumido, desde el siglo XVIII, el riesgo de pedrisco, y que por lo tanto quede excluido del procedimiento de indemnización pública.

2.2.1. - Producciones aseguradas y elementos para la fijación de tarifas

Las condiciones de los contratos de seguro de pedrisco (franquicia, prima²) ofrecidas por las aseguradoras dependen de los cultivos, y se determinan en función de su fragilidad frente al pedrisco. La arboricultura frutal constituye la clase más frágil (tabla siguiente).

² La indemnización percibida por el asegurador es resultado de un cálculo de este tipo : *(tasa de la prima – tasa de franquicia) x capital asegurado*. La prima pagada por el asegurado es resultado de un cálculo de este tipo : *tasa de la prima x capital asegurado*.



Fijación de la tarifa de la prima y franquicia para el seguro de pedrisco

Clase de cultivo	Tasa de la prima	Tasa de franquicia
Clase I (trigo)	1%	del 5% en cereales ...
Clase II (cebada, avena, maíz)	1,5%	
Clase III (oleo-proteaginosas)	3%	
Clase IV (viñas)	4%	
Clase V a VIII (hortalizas)	2,5% a 6%	... del 20% en frutas
Clase IX (frutas)	6% a 18%	

Desde hace varios años, los siniestros de pedrisco más importantes y más frecuentes afectan a la arboricultura y a la viticultura, que representan en torno a 500.000 hectáreas aseguradas, mientras que más de 6 millones de hectáreas corresponden a seguros de cultivos extensivos, menos afectados por el pedrisco. Esta situación conduce a una transferencia financiera procedente de las explotaciones de menor riesgo (cultivos extensivos), hacia las de mayor riesgo (arboricultura).

El seguro de pedrisco en las principales producciones afectadas

	Cultivos extensivos	Frutas y hortalizas	Viticultura
Cotizaciones M€ (1)	76	61	46
Capital asegurado M€ (1)	5 336	610	1 372
Superficie asegurada millones de hectáreas (1)	6,60	0,15	0,35
Coste anual de los siniestros M€ (2)	24 a 84	30 a 130	21 a 61

(1) : media plurianual (2): mínimo y máximo de la serie plurianual

Fuente : Informe al ministro de Agricultura (J. Nestor, 1994).

Desde la reforma de la PAC de 1992, la continuidad de esta transferencia, que contribuye al equilibrio del régimen, es bastante frágil: las ayudas directas por hectárea en cultivos extensivos contribuyen a hacer disminuir el interés del seguro de pedrisco en estas explotaciones.

Actualmente, el porcentaje medio de explotaciones aseguradas (en relación con la población objetivo) sería de aproximadamente un 50% (75% en el caso de la arboricultura). La superficie asegurada estaría en torno al 54% en frutas y hortalizas, y al 59% en el caso de la viticultura.



2.2.2. – Participación financiera de los poderes públicos

En la actualidad, la situación del seguro de pedrisco en Francia es problemática. El hecho de que se hayan producido numerosos episodios de pedrisco en las regiones arborícolas entre 1990 y 1995 ha llevado a las aseguradoras a incrementar las tasas de las primas y las tasas de franquicia en el sector de frutas y hortalizas. Estos aumentos han provocado un proceso acumulativo en espiral de “anti-selección” (sólo los productores más amenazados por el riesgo están asegurados) y de aumento de las tarifas.

Frente a esta situación, desde 1994, se aplica un dispositivo de ayudas públicas para el seguro de pedrisco. Está reservado a los productores de frutas y de hortalizas con hojas. La ayuda consiste en subvencionar parcialmente las primas cargadas por las aseguradoras (la ayuda se abona a las compañías contra justificación de la minoración de la tarifa aplicada a sus clientes). Esta subvención está financiada por el Estado, a través del Fondo Nacional de Garantía contra las Calamidades Agrícolas (FNGCA). En algunos casos, las colectividades locales complementan la subvención del Estado, en cuyo caso ésta se ve mayorada. La siguiente tabla presenta las tasas de subvención (importe de la subvención referida al importe de la prima antes de la subvención) aplicadas en diferentes casos:

Tasa de subvención de las primas de seguros contra el pedrisco para frutas y hortalizas

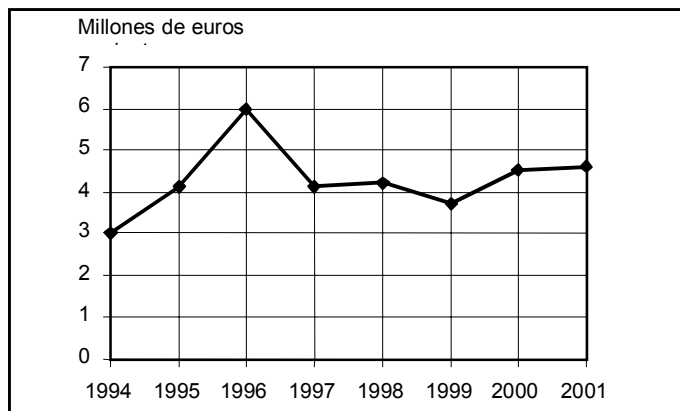
Tasa de la subvención de la colectividad local	Tasa de la subvención del Estado Jóvenes agricultores	Tasa de la subvención del Estado Otros agricultores
0 a 5 %	10%	7,5%
5 a 10%	15%	10%
Más de 10%	20%	15%

En total, la prima puede, por lo tanto, variar del 7,5% (cuando no hay participación de la colectividad local) a más del 30% (en el supuesto de un joven agricultor con una participación de la colectividad local superior al 10%), y en cualquier caso, se establece un límite máximo del 50%, conforme a las líneas directrices de la Comisión (en la práctica, ninguna colectividad local practica tasas de subvención que pudieran situar la ayuda global en un 50%).

El coste presupuestario de la ayuda soportada por el Estado ha evolucionado tal y como se muestra en el siguiente gráfico. Se observa que el gasto público para fomentar el desarrollo de los seguros sigue teniendo un alcance limitado en Francia.



*Gasto público en subvenciones al seguro de pedrisco para frutas y hortalizas
(excluyendo a las colectividades locales)*



Fuente : contabilidad del FNGCA

Como consecuencia de estos incentivos al seguro de pedrisco, la evolución de los capitales asegurados se estabiliza (600 M€, aproximadamente) ya que varias regiones desarrollan programas de protección (redes para-pedrisco).

Con el fin de contribuir al desarrollo de los seguros de pedrisco, desde 2001, los contratos están exonerados de la tasa suplementaria sobre primas de seguros, destinada a la financiación profesional del FNGCA.

3 - Reciente desarrollo de la reflexión en Francia sobre gestión de riesgos en la agricultura

La ley de 1964 sobre desastres agrícolas, a la vez que instituía un régimen de indemnización pública de los daños no asegurables, preveía una retirada progresiva del alcance de dichas indemnizaciones, a medida que se desarrollaran los seguros, lo que debería fomentarse mediante subvenciones públicas a las primas.

Sin embargo, durante más de 30 años, la cuestión del desarrollo de los seguros, como instrumento de gestión de las variaciones de la renta en la agricultura, nunca ha ocupado un lugar central en las reflexiones gubernamentales, científicas y profesionales en materia de política agraria y, con excepción del seguro de pedrisco, la indemnización pública de los desastres agrícolas ha seguido siendo el instrumento esencial de protección de los agricultores contra las consecuencias de los riesgos naturales.



Varios factores explican este *statu quo*:

- la ausencia de oferta de nuevos productos por parte de las aseguradoras, que además se enfrentan regularmente a equilibrios financieros frágiles en materia de seguros de pedrisco, debido a fenómenos de anti-selección;
- una parte importante de la producción agrícola nacional (cereales, leche, etc.) se beneficia, a través de organizaciones comunes de mercado que se encuentran entre las más desarrolladas, de instrumentos contra los riesgos (apoyo a los precios, ayudas directas a los productos), lo que limita el impacto de los riesgos sobre las rentas de los agricultores y la viabilidad financiera de las explotaciones;
- un clima templado, que limita la exposición de las producciones a riesgos naturales;
- a pesar de la continua tendencia a la especialización, el mantenimiento de una determinada modalidad de auto-seguro mediante la diversificación de las producciones;
- la eficacia de las intervenciones públicas en caso de desastres naturales o de crisis coyunturales.

Sin embargo, a partir de finales de los años 90, la cuestión de los seguros, concebida como un instrumento potencial de política agraria, ha adquirido una importancia particular en Francia, sobre todo como consecuencia del contexto internacional y multilateral:

- la clasificación, bajo determinadas condiciones, de las ayudas públicas a los seguros como apoyos exonerados de la obligación de reducción, en virtud del acuerdo agrario de la Organización Mundial del Comercio;
- el desarrollo de las ayudas a los seguros en las políticas agrarias de América del Norte (Estados Unidos, Canadá);
- la tendencia generalizada a la liberalización de las políticas agrarias, lo que podría provocar un incremento de la volatilidad de los precios de los productos agrícolas y, por lo tanto, una mayor exposición de los agricultores a los riesgos.

Así, en su articulado, la Ley de Orientación Agraria de 9 de julio de 1999 se centraba en estas nuevas preocupaciones, solicitando al Gobierno que estableciera un informe *"sobre las condiciones de puesta en marcha de un mecanismo de seguro a los cultivos y su articulación con el régimen de desastres agrícolas"*.

Cabe señalar que, en su formulación, el articulado de la Ley concibe el seguro como uno de los instrumentos de gestión de riesgos, y no como el único, que conviene "articular" con el sistema vigente de indemnización pública de desastres agrícolas.

Concluido en octubre de 2000, como resultado de una importante fase de estudio y de concertación con las organizaciones profesionales y con las aseguradoras, este



informe³ preconiza la puesta en marcha de un sistema de protección en "tres niveles":

- 1) el ahorro individual de previsión, que es aconsejable fomentar mediante disposiciones fiscales apropiadas, debe destinarse a amortiguar las variaciones frecuentes y de alcance limitado de las rentas de los agricultores. La movilización de este ahorro para cubrir las bajas limitadas de la renta permitirá asimismo recurrir a seguros con franquicias relativamente elevadas, y por lo tanto con primas moderadas, que los agricultores podrán suscribir más fácilmente;
- 2) el seguro, destinado a cubrir riesgos menos frecuentes y de alcance más importante, combinado con una ayuda pública consistente en la aportación parcial de primas durante la fase de puesta en marcha y de aumento potencial de nuevos contratos. En el caso de algunos riesgos susceptibles de exponer en gran medida las capacidades financieras de las compañías aseguradoras, se podría considerar una intervención pública en el reaseguro, en la medida en que los contratos alcanzaran un desarrollo importante;
- 3) el mantenimiento del régimen de indemnización pública de desastres agrícolas, en el caso de cualquier riesgo que requiera tasas estructuralmente elevadas de subvención de las primas para que los agricultores puedan estar asegurados con tarifas aceptables (desde el punto de vista presupuestario, en efecto, es preferible conservar el sistema de indemnización pública si el seguro requiere una ayuda que exceda de forma sostenida el 15% de la prima)⁴.

4 - Nuevos instrumentos puestos en marcha en 2002

La evolución de la instrumentalización de la política nacional en materia de protección contra los riesgos, iniciada en 2002, se deriva directamente de las reflexiones desarrolladas en el marco del informe solicitado por la Ley de Orientación Agraria de julio de 1999.

La innovación se refiere a los siguientes puntos:

- la puesta en marcha de un mecanismo de ahorro individual profesional de previsión;

³ L'assurance récolte et la protection de l'agriculture contre les risques climatiques (*El seguro de cultivos y la protección de la agricultura frente a los riesgos climáticos*). Christian Babusiaux. Ministerio de Agricultura y Pesca, Ministerio de Economía, Finanzas e Industria. Octubre 2000.

⁴ Para un daño de 100, la indemnización del FNGCA es de 30 y los costes de gestión de 3, lo que equivale a un coste total de 33, la mitad del cual, es decir en torno a 17, está financiado por el Estado (la otra mitad está financiada por las cotizaciones de los agricultores). Par un mismo daño de 100, la indemnización por parte de la aseguradora es de 80, y los costes de gestión son de 34, es decir un coste total de 114. Así, si se quiere dedicar a la ayuda a los seguros un coste presupuestario como mucho igual al de la indemnización pública, no hay que superar una tasa de subvención de 17/114, es decir un 15%.



- el apoyo financiero del Estado a nuevos productos de seguro al cultivo, de momento comercializados de forma experimental.

4.1. – El ahorro individual profesional de previsión: la “dotación para riesgos”

El principio de ahorro de previsión es sencillo: se trata de destinar, en período favorable, una parte de la renta a una reserva financiera que podrá movilizarse para hacer frente a las necesidades del agricultor y de su familia en período de crisis.

Sin embargo, el alcance de la aplicación de este principio sigue siendo limitado, debido al entorno financiero y fiscal del agricultor.

La constitución de un ahorro profesional de previsión, suficientemente consistente como para permitir al agricultor superar las bajas coyunturales de su renta, choca, en efecto, con el atractivo de inversiones financieras alternativas, menos líquidas, incluso extra-agrarios (inversiones en el sector inmobiliario, por ejemplo) que se benefician de condiciones financieras (remuneración de las inversiones) y fiscales más ventajosas.

Por lo tanto, para permitir que el ahorro de previsión se convierta en un instrumento real de gestión de los riesgos, la Ley de Finanzas de 2002 ha instituido incentivos fiscales para la fracción de la renta agraria destinada a este tipo de ahorro, incentivos que son alternativos a los beneficios de una disposición más antigua, de la misma naturaleza, que se aplica a la fracción de la renta dedicada a la inversión (dotación para la inversión).

La Ley dispone, por lo tanto, que los agricultores podrán deducir cada año de su beneficio imponible una determinada cantidad, a condición de que la destinen a una cuenta de ahorro profesional que se reintegrará en caso de riesgos naturales, económicos o familiares.

4.2. – Ayuda pública a nuevos contratos de seguros

4.2.1. – Tipos de seguros que pueden acogerse a la ayuda en 2002

A partir de 2002, a la vez que se sigue subvencionando el seguro tradicional de pedrisco para frutas y hortalizas, el Ministerio de Agricultura y Pesca subvenciona los siguientes productos nuevos en seguros, cuyo desarrollo es todavía experimental:

- seguro combinado de helada y pedrisco para frutas,
- seguro combinado de helada y pedrisco para viñas,



- seguro multi-riesgos climáticos para oleo-proteaginosas.

4.2.2. – Baremo de las ayudas al seguro (Véase gráficos de la siguiente página)

La ayuda del Estado a estos seguros se hace mediante la aportación parcial de las primas; se ve mayorada en el caso de los agricultores jóvenes, y está modulada en función de las ayudas de la misma naturaleza concedidas por las colectividades locales.

Teniendo en cuenta, a la vez, lo siguiente:

- los diferentes niveles medios de rentabilidad de las producciones;
- los diferentes grados de exposición al riesgo, en función de las producciones;
- el nivel de las primas de equilibrio propias al seguro de cada tipo de producción;

se ha decidido:

- dar prioridad a las pólizas que cubren al menos dos riesgos (helada y pedrisco, pólizas multi-riesgos);
- ayudar de forma más significativa a las pólizas "helada y pedrisco" para frutas;
- entre los cultivos extensivos, reservar de momento únicamente a las oleo-proteaginosas el beneficio de la ayuda al seguro multi-riesgos climáticos.

4.2.3. – Previsión de la difusión de los nuevos contratos en 2002-2003

Tipo de póliza	Superficie(ha)	% de la superficie nacional	Cotización media por ha (€)	Cotizaciones M€	Importe de la ayuda del Estado M€	Tasa media de la ayuda del Estado
Arboricultura helada + pedrisco	8 800	4%	907	7,98	2,16	27,1%
Viticultura helada + pedrisco	130 000	5%	171	22,28	2,65	11,9%
Oleo-proteaginosas multi-riesgo	60 000	7%	42	2,54	0,30	11,9%
Total nuevos contratos	198 800	5%	107	40,43	5,11	15,6%

De cara al futuro, Francia considera que deberá combinarse tres tipos de instrumentos para la gestión de los riesgos climáticos en la agricultura:

- **1) el ahorro de previsión, que puede permitir también cubrir otros riesgos coyunturales de alcance limitado, y que es necesario fomentar, en particular mediante una fiscalidad adaptada;**



- 2) el seguro de determinados daños a los cultivos y de determinados riesgos sanitarios del ganado, seguros que pueden estar subvencionados con el fin de acelerar su difusión y su acceso a un nivel suficiente de mutualización del riesgo para permitir el equilibrio actuarial;
- 3) la indemnización pública por riesgos que las aseguradoras sólo podrían garantizar a costa de subvenciones elevadas de carácter estructural.

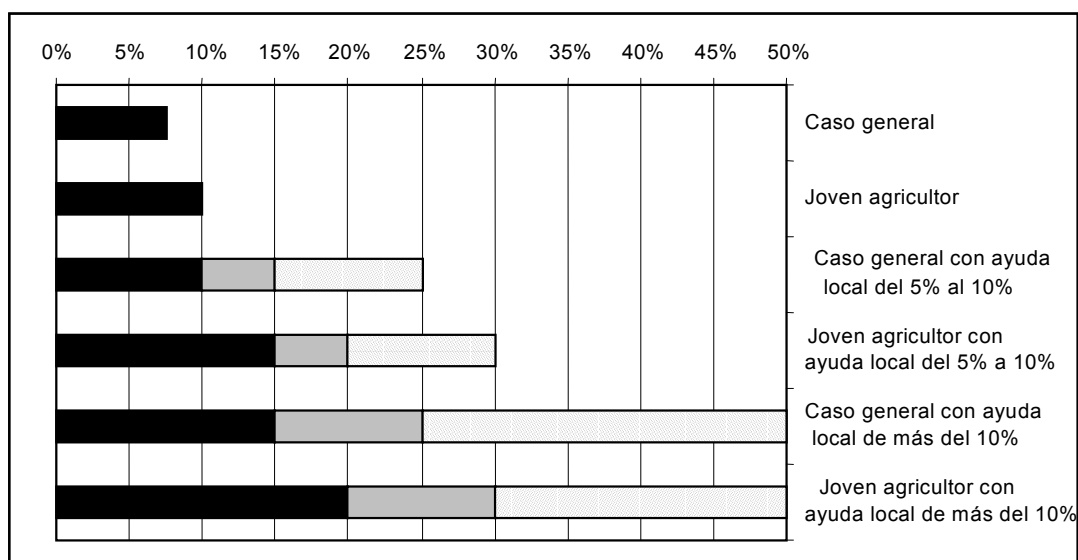
Si bien las ayuda al seguro pueden mejorar, en algunos aspectos, la eficacia de los apoyos públicos a la agricultura, éstas no podrán sin embargo cumplir el conjunto de funciones asignadas a las grandes organizaciones comunes de mercado.



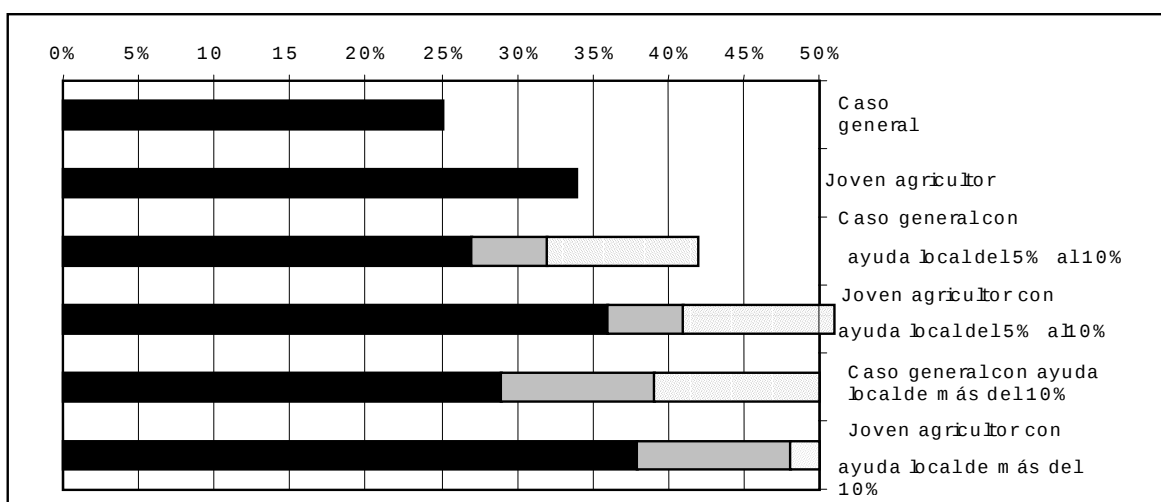
Baremos de las ayudas al seguro en 2002

Ayuda del Estado
 Ayuda local mínima
 Ayuda local teórica máxima

Seguro de pedrisco para frutas y hortalizas



Seguro helada + pedrisco para frutas





Seguro multi-riesgos climáticos para oleaginosas y seguro helada + pedrisco para viñas

