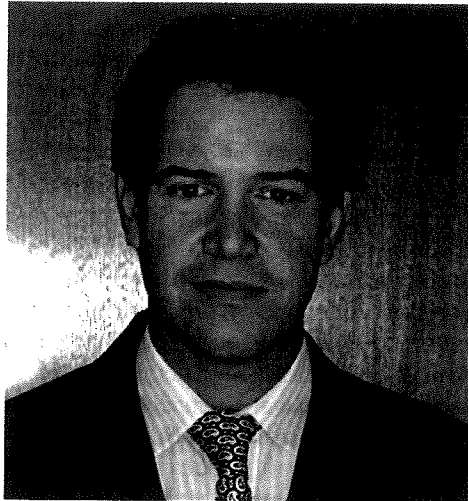


Insolvencia y Liquidación de Aseguradoras en Argentina

Insurers Insolvency and Liquidation in Argentina

Ricardo E. Cantilo, gerente general de Chilton International S.A., comenta las características de los sistemas existentes en la República Argentina en relación a la insolvencia y/o discontinuación de las operaciones de una compañía de seguros.

Ricardo E. Cantilo, General Manager of Chilton International S.A., discusses the characteristics of the existing systems in the Argentine Republic in relation to insolvency and/or discontinuation of operations of an insurance company.



Los procedimientos de insolvencia difieren de un país a otro. El status actual del mercado de seguros en todo el mundo exige que las compañías globales sean conscientes de los principales pilares en materia de insolvencia, ya que ésta puede ser parte de una estrategia de salida, algo que algunos jugadores mundiales pueden estar examinando hoy en día. El marco judicial argentino en materia de regulación de la insolvencia de los aseguradores es uno de los más antiguos de América Latina, ya que data de 1973, cuando la Ley N° 20.091 fue aprobada por un gobierno militar y posteriormente confirmada por el Congreso durante el gobierno democrático establecido. Con anterioridad a esta ley, los contratos de seguros eran regulados por el Código Comercial y la insolvencia en seguros se regía por Ley de Quiebras, que no era suficiente para llenar los vacíos debido a la naturaleza específica del seguro que exige una reglamentación orientada a las particularidades de este negocio.

Los legisladores se enfocaron en la creación de la Superintendencia de Seguros de la Nación, una entidad gubernamental con suficientes poderes para supervisar a los aseguradores y reaseguradores, con especial énfasis en la protección de los asegurados. La Superintendencia se creó, principalmente, como una entidad centralizada que supervisa a los aseguradores y reaseguradores establecidos en todo el territorio argentino.

En términos generales, la Ley N° 20.091 establece el modo en que la Superintendencia tiene que ser constituida, cuáles son las condiciones de autorización, las normas principales para administrar las compañías de seguros y reaseguros, un procedimiento de sanciones en caso de incumplimiento de la normativa, y cómo proceder ante la revocación de la autorización, liquidación y/o insolvencia. En el ámbito específico de la liquidación, la Ley distingue entre liquidación voluntaria y obligatoria, ambos de los cuales se explican a continuación.

Liquidación Voluntaria

Este proceso es análogo al que en los EE.UU. generalmente se llama "solvent run-off". Tiene lugar cuando la decisión de liquidar la compañía es tomada por la misma compañía. El directorio debe decidir la liquidación de la compañía y preparar un plan de acción basado en los estados financieros. Se requiere que la compañía demuestre su capacidad para cumplir con todas las obligaciones a tiempo, con los activos existentes. La Superintendencia monitoreará frecuentemente la evolución de este plan de acción y en caso de incumplimiento, o si así lo exigiera la protección a los asegurados, la Superintendencia será designada como liquidador.

Insolvency systems differ from country to country. The current status of the worldwide insurance market demands that global companies be aware of the main cornerstones in respect of insolvency since it may be part of an exit strategy, something that some global players may be examining nowadays. The Argentine legal framework on insurance insolvency is one of the oldest in Latin America, dating from 1973, when Law No. 20,091 was passed by a military government and was later confirmed by Congress during

the then established democratic government. Before that law, insurance contracts were regulated by the Commercial Code, and insurance insolvency was ruled by Bankruptcy Law, which was not sufficient to fill in gaps due to the specific nature of insurance which requires regulation that addresses the uniqueness of the business.

Lawmakers focused on the creation of the Superintendency of Insurance, a governmental entity with enough powers to supervise insurers and reinsurers with special emphasis on policyholder protection. Importantly, the Superintendency was created as a centralized entity which supervises insurers and reinsurers established in all the Argentine territory.

In general terms, Law No. 20,091 establishes how the Superintendency has to be organized, what are the authorization conditions, main rules to administer Insurance and/or Reinsurance Companies, a sanctionatory procedure in case of breach of regulation, and how to deal with authorization withdrawal, liquidation and/or insolvency. In the specific area of liquidation, the Law distinguishes between voluntary and mandatory liquidation, both of which are explained as follows.

Voluntary Liquidation

This system is analogous to what in the U.S. is often called "solvent run-off". It takes place when the decision to liquidate the company is made by the company itself. The Board of Directors must decide to liquidate the company and prepare an action plan based on financial statements. The company is expected to show its ability to meet all liabilities in time with the existing assets. The Superintendency will monitor frequently the evolution of this action plan and in case of breach, or if policyholder protection so requires, the Superintendency will be appointed as liquidator.

In practice, voluntary liquidation cases end up almost always in mandatory liquidation because of the inability of companies

En la práctica, los casos de liquidación voluntaria terminan, casi siempre, en liquidación forzosa, debido a la incapacidad de las compañías para hacer frente a la presión ejercida por la Superintendencia. Sólo unos pocos casos que se iniciaron como liquidaciones voluntarias terminaron como tal.

Liquidación Forzosa

Este tipo de liquidación es más común en la Argentina que la anterior, y es desencadenada por una Resolución de la Superintendencia, la cual decide la revocación de la autorización para operar como una compañía de seguros o reaseguros. Esta decisión podrá basarse en una variedad de razones, entre ellas, no comenzar las operaciones dentro de los seis meses de ser autorizado, el incumplimiento de un plan de regularización debido a la insuficiencia de capital mínimo; incumplimiento del estatuto y/o de las condiciones de autorización; insolvencia de su oficina matriz; y la liquidación como una sanción administrativa debido a la reiterada falta de cumplimiento con la ley y/o reglamentos.

Efectos de la Liquidación

Tanto en la liquidación voluntaria como en la forzosa, una vez iniciado el proceso es el fin de la aseguradora como tal. Independientemente de que todas las obligaciones de los asegurados fueron honradas o no, la empresa ya no será capaz de operar nuevamente como un asegurador.

Este es uno de los aspectos más negativos de la regulación argentina, ya que no contempla la rehabilitación como una opción viable. La única alternativa para la rehabilitación de una aseguradora consistiría en discontinuar toda actividad de suscripción e iniciar un responsable proceso de "run-off" hasta que la empresa esté totalmente saneada. En tal caso, existe, por supuesto, la posibilidad de reanudar las operaciones, ya que la autorización nunca se pierde. Sin embargo, existe una gran brecha en la regulación argentina en este sentido, ya que las compañías en estado de "run-off" están obligadas a cumplir con los mismos requisitos de capital mínimo que las empresas activas, siendo esto, normalmente, una pesada carga.

Un efecto específico de la liquidación forzosa es que la Superintendencia estará a cargo de la liquidación de la compañía actuando como síndico, y este proceso estará sujeto a control y aprobación de un Tribunal Comercial. Por lo tanto, la Superintendencia tendrá específicamente a su cargo la venta de todos los activos existentes y la cobranza de todos los créditos y de habilitar aquellos fondos disponibles para los acreedores que comparezcan ante el Tribunal Comercial presentando sus reclamos.

Diferencia entre Liquidación de Seguros y Quiebra en General

La Ley N° 20.091 establece que los aseguradores no podrán ser declarados en quiebra. Si una compañía de seguros no se encuentra en proceso de liquidación, y está técnicamente en condiciones de ser declarada en quiebra, el Tribunal competente debe disolver la compañía y nombrar a la Superintendencia para su liquidación.

Esta cuestión se puso a prueba en los tribunales argentinos en el año 2000, en el caso "I.A.B.", una empresa que después de tomar la decisión de entrar en liquidación voluntaria se declaró en quiebra, lo cual fue aceptado por un Tribunal de Distrito. Esta decisión fue apelada por la Superintendencia. El principal argumento aducido por I.A.B. fue que al entrar en liquidación voluntaria la empresa cambió su objeto y ya no era una compañía de seguros, sino una empresa haciendo frente a la cancelación de activos y pasivos (run-off). La Cámara de Apelaciones Comercial revocó la decisión de Primera Instancia estableciendo que las compañías en liquida-

to cope with pressure by the Superintendency. Only a few cases which were initiated as voluntary liquidations ended up as such.

Mandatory Liquidation

This type of liquidation is more common in Argentina than the previous one and it is triggered by a Resolution of the Superintendency deciding to withdraw authorization to operate as an insurer or reinsurer. Such decision may be based on a variety of reasons, key among them, not commencing operations within six months of being authorized, failure to comply with a regularization plan due to minimum capital shortfall; non compliance with its articles of association and/or authorization conditions; insolvency of its home office; and liquidation as an administrative sanction due to repeated non compliance with the law and/or regulations.

Effects of Liquidation

Both in voluntary and mandatory liquidation, once the process starts it is the end of the insurer as such. Regardless of whether all obligations to policyholders were honored or not, the company will no longer be able to operate as an insurer again.

This is one of the most negative aspects of Argentine regulation since it does not contemplate rehabilitation as a viable option. The only alternative to rehabilitate an insurer would consist of discontinuing all underwriting activity and to run off liabilities until the company is completely clean. In such case, there is of course the possibility of resuming operation since the authorization was never lost. However, there is a big gap in Argentine regulation in this sense because companies in run off status are required to comply with the same minimum capital requirements as those of an active company, which normally is a heavy burden.

A specific effect of mandatory liquidation is that the Superintendency will be in charge of liquidating the company acting as a kind of receiver and this process will be subject to control and approval of a Commercial Court. Therefore, the Superintendency will specifically be in charge of selling all existing assets and collect all credits and make those funds available to those creditors who appear before the Commercial Court lodging their claims.

Difference Between Insurance Liquidation and Bankruptcy in General

Law No. 20,091 establishes that insurers are not permitted to file for bankruptcy. If no liquidation process is in place and an insurance company is technically in a position to be declared bankrupt, the competent Court must dissolve the company and appoint the Superintendency in order to liquidate it.

This issue was tested in Argentine Courts in the year 2000 in re "I.A.B." a company which after deciding to enter into voluntary liquidation filed for bankruptcy, which was accepted by a District Court. This decision was appealed by the Superintendency. The main argument advanced by I.A.B. was that upon entering into voluntary liquidation the company changed status and was no longer an insurer but a company dealing with running off assets and liabilities. The Court of Appeal reversed the First Instance decision establishing that companies in liquidation still have to

ción, aún deben cumplir con la Ley N° 20.091 y, por lo tanto, tienen que ser liquidadas en conformidad con dicha ley.

El intento de "I.A.B" estaba dirigido principalmente a detener la acumulación de intereses a partir de la fecha de declaración de quiebra -que es posible bajo la Ley de Quiebras, pero no en el marco del proceso de liquidación establecido en la Ley N° 20.091- y, potencialmente, a resolver la situación en una manera más conveniente que aquella permitida por las regulaciones del seguro específico de insolvencia.

El Papel de los Reaseguros Recuperables bajo la Liquidación Forzosa

Este es un aspecto importante, ya que normalmente las aseguradoras insolventes poseen insuficientes activos tangibles y/o fijos a fin de satisfacer todas las demandas de sus asegurados. No obstante, la mayoría de ellos tienen reasegurados sus riesgos y tienen una fuente potencial de ingresos por medio de la cobranza de créditos de reaseguros o conmutando siniestros abiertos y reservas IBNR.

Tan ilógico como parece, históricamente los reaseguros recuperables se han descuidado en el proceso de liquidación por una variedad de razones que van desde la falta de documentación de apoyo que se ha perdido como consecuencia del deterioro de los registros de las aseguradoras, a la ausencia de capacidades y recursos para hacer frente a esas tareas. En los últimos años, la Superintendencia designó consultores externos que los apoyan para hacer frente a la cuestión específica de la conmutación de reaseguros y unas pocas gestiones fueron acordadas de manera exitosa. Sin embargo, este es otro punto débil de la regulación de insolvencia en la Argentina que principalmente fue dejada a las iniciativas individuales en lugar de ser materia de regulación.

Conclusiones

De acuerdo a información publicada por la Superintendencia hay 179 compañías en liquidación, de las cuales 30 son voluntarias y 149 son forzosas. Entre estas últimas, 31 se iniciaron entre 1979 y 1989, 86 entre 1990 y 1999 y 32 entre el 2000 y el presente. Además, sólo 23 de las 149 han sido cerradas y 126 permanecen abiertas.

Estas cifras demuestran que el sistema de insolvencia argentino no es tan eficiente como el legislador esperaba que fuera. Como se explicó anteriormente, se enfatizaron los aspectos de protección de los asegurados de la Ley N° 20.091, que en la cuestión específica de insolvencia deberían tener por objeto garantizar la rápida realización de activos sobre una compañía que se vuelve insolvente con el fin de aplicar esos fondos para satisfacer los reclamos de los asegurados.

La burocracia, la lentitud del sistema judicial y el deterioro de los registros de las empresas insolventes figuran entre las principales razones por las que el sistema falla. La situación ideal sería contar con herramientas similares a aquellas disponibles en el Reino Unido, donde el "Scheme of Arrangement" se ha desarrollado con éxito con el objeto de permitir a una compañía acordar con sus acreedores un método mutuamente aceptable de valuación de los pasivos de la compañía en una fecha estipulada para pagarles la totalidad de sus créditos.

Esta solución no se encuentra disponible en la Argentina ni tampoco en los EE. UU., aunque en este último existen más soluciones desarrolladas que las que hay en la Argentina. Sin embargo, las empresas interesadas en honrar todas sus obligaciones pueden adoptar estrategias de salida como el "run off" solvente utilizando el asesoramiento técnico especializado sobre todo enfocado en una gestión pro-activa en cuestiones de exposición y regulación. El manejo pro-activo de una cartera de negocios ayudará a reducir el pasivo y tal vez a salvar una empresa de tener que entrar en liquidación involuntaria. ■

comply with Law No. 20.091 and, therefore, have to be liquidated in accordance with said law.

The attempt by "I.A.B" aimed mainly at stopping interest accrual as from the date of declaration of bankruptcy -which is possible under bankruptcy law but not under the liquidation process set out in Law No. 20,091- and to potentially solve the situation in a more convenient fashion than what the specific insurance insolvency regulation would permit.

The Role of Reinsurance Recoverables under Mandatory Liquidation

This is an important aspect since normally insolvent insurers have insufficient tangible and /or fixed assets in order to satisfy all of their policyholders' claims. However, most of them have reinsured their risks and have a potential source of income by means of collecting reinsurance credits or commuting open claims and IBNR reserves.

Illogical as it seems, reinsurance recoverables historically have been neglected in the liquidation process for a variety of reasons ranging from lack of supporting documentation which was lost as a consequence of the deterioration of the insurers' records, to absence of capabilities and resources to face those tasks. In the last few years, the Superintendency appointed external consultants who would support them to deal with the specific issue of reinsurance commutation and a few deals were successfully agreed. However, this is another weak point of insolvency regulation in Argentina which was mainly left up to individual initiatives rather than being a matter of regulation.

Conclusions

According to information published by Superintendency there are 179 companies in liquidation, of which 30 are voluntary and 149 are mandatory. Among the latter, 31 started between 1979 and 1989; 86 between 1990 and 1999 and 32 between 2000 and the present. Furthermore, only 23 of the 149 have been closed and 126 remain opened.

These figures show that the Argentine insolvency system is not as efficient as it was thought to be. As explained above, lawmakers emphasized the policyholder protection aspects of Law No. 20,091, which in the specific issue of insolvency should have meant to ensure quick asset realization upon a company becoming insolvent in order to apply those funds to satisfy policyholders' claims.

Bureaucracy, a slow judicial system and deterioration of the insolvent companies' records rank among the most common reasons why the system fails. The ideal situation would be to have similar tools as those available in United Kingdom, where the Scheme of Arrangement was developed successfully in order to enable a company to agree with its creditors a mutually acceptable method of valuing the company's liabilities at a prescribed date and paying them in full.

This solution is not available in Argentina nor is it in United States, though in the latter there are more developed solutions than there are in Argentina. However, companies interested in honoring all their obligations can adopt exit strategies like solvent run off using specialized technical advice especially focused on pro-active management of liabilities and regulatory issues. Pro-active handling of a book of business will help reduce liabilities and perhaps save a company from having to go into involuntary liquidation. ■