

Profundización del Seguro en Uruguay – claves próximos 5 años

1) Resumen ejecutivo

2) El seguro en el Uruguay – contribución del seguro a la economía y brecha de aseguramiento

a) **General**

El seguro es uno de los mecanismos más eficientes para gestionar los riesgos a los que se encuentran expuestas las sociedades. Es así como en prácticamente todos los países más desarrollados del mundo el seguro representa una porción importante del PIB (en el entorno del 5 al 10%) y su figura se encuentra fomentada y protegida por los Estados dado su rol clave en la cobertura de eventos de pérdida.

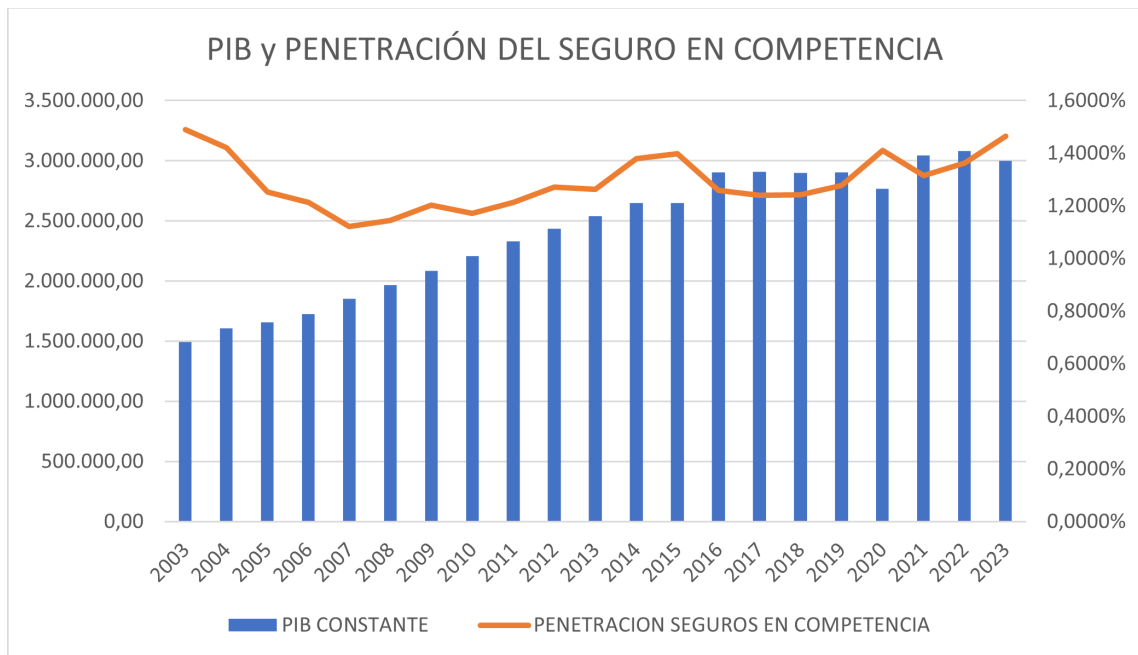
Dadas las limitaciones para que los decisores individuales tomen decisiones óptimas de gestión de riesgos a mediano y largo plazo, existen mecanismos que las sociedades y las economías se han dado para promover el uso del seguro.

De esta forma, existe una primera red de contención formal y robusta que cubre las necesidades de las sociedades ante eventos individuales o colectivos y se minimiza la demanda de ayudas sociales a los gobiernos ante eventos de pérdida.

En concreto, el sector asegurador:

- Contribuyó directamente con más de USD 140 millones a los productores la sequía de 2023
- Indemnizó la casi totalidad de la pérdida del centro comercial en Maldonado en 2022 estimada en más de USD 100 millones.
- Indemniza por USD 2.7 millones diarios a los asegurados
- Atiende 800 percances diarios a familias y empresas
- Asegura proyectos de inversión por más de USD 2.000 millones
- Cuenta con niveles de solvencia muy elevados que garantizan la protección a largo plazo ante eventos de pérdida mayores

Aun así, la penetración del seguro en la economía uruguaya es muy baja en la comparativa internacional, con un nivel de primas como porcentaje del PIB del sector no monopólico en el entorno del 1.5% que ha resultado invariable desde el año 1995, como se aprecia en el gráfico que sigue.



La brecha del seguro (en términos equivalentes) en comparación con la región es elevada y se estima en más de 1% del PIB (Fuente: Plan de Promoción y Desarrollo del Seguro en el Uruguay – AUDEA/BSE CPA Ferrere – 2017 – con cifras actualizadas a 2023).

b) Por sectores/riesgos

Se destaca el rol de la herramienta aseguradora en varios sectores clave para el país.

i) Agro

Como país agroexportador, el Uruguay cuenta con una tradición importante de aseguramiento en el sector productivo agrícola. La penetración de los seguros tradicionales que cubren las pérdidas patrimoniales (granizo y adicionales) es muy elevada en el Uruguay con cifras estimadas en más del 80% de la superficie cultivada.

Sin embargo, existe una demanda de seguros insatisfecha por los seguros denominados de “inversión” donde el porcentaje de aseguramiento ronda entre el 25% y el 30%.

En un entorno donde los eventos agroclimáticos severos son cada vez más frecuentes (“minicats”) este tipo de seguro que cubre todos los riesgos se torna una herramienta muy útil para gestionar el riesgo. Sin embargo, existe un problema de información asimétrica y de riesgo moral importante en este sector que amerita una intervención más articulada entre el sector asegurador y los poderes públicos, como se detalla en el capítulo siguiente.

ii) Seguridad social – el seguro de vida como complemento de la red de protección social

El seguro de vida es una de las herramientas clave que las sociedades utilizan para atender los riesgos derivados de la mortalidad o la longevidad.

En el Uruguay, el seguro de vida cuenta con un nivel de subdesarrollo importante que explica el 75% de la brecha aseguradora total que el Uruguay tiene respecto de países comparables (Fuente: Plan de Promoción y desarrollo - op. cit.).

Nuestros análisis indican que el escaso desarrollo del seguro de vida resulta de una combinación de factores tales como:

- escasos estímulos a su contratación y ausencia de seguros de vida obligatorios (prácticas internacionales más usadas)
- presencia de actividades de seguros de vida no reguladas – con el riesgo consiguiente para los consumidores
- demografía desafiante

En el siguiente capítulo se proponen alternativas para mejorar el acceso al seguro de vida para la sociedad uruguaya.

iii) Aumento en los riesgos patrimoniales

Como fue mencionado para la actividad agropecuaria, desde hace por lo menos 10 años se viene registrando un aumento sostenido en la frecuencia de los eventos catastróficos que afectan los patrimonios de las empresas y familias. Dichos eventos en general tienen origen climático y han dado lugar a diferentes episodios de inundaciones, sequías, incendios que han afectado viviendas, automotores y empresas.

Si bien el sector asegurador ha contribuido fuertemente en paliar los efectos de estos eventos como fue descrito más arriba, existe un nivel de subaseguramiento a nivel de familias que entendemos debería abordarse a través de la generación de mayor cultura aseguradora.

3) Promoción y desarrollo (acciones conjuntas para aumentar la cultura aseguradora)

El diagnóstico sobre el estado de situación del nivel de aseguramiento en el Uruguay nos interpela acerca de la necesidad de tomar acciones contundentes para lograr una sociedad más y mejor protegida ante los riesgos que se presentan, que son cada vez de mayor magnitud y más frecuencia.

La popularmente llamada “cultura aseguradora” es un activo que los países han ido construyendo a lo largo de décadas (incluso siglos) con iniciativas de índole público-privado que han servido para poner en valor la herramienta del seguro.

El objetivo que proponemos desde AUDEA es aumentar la cultura aseguradora mediante una serie de acciones que se despliegan a lo largo del próximo quinquenio (y más allá) a efectos de lograr un nivel de protección de nuestra sociedad que se condiga con el nivel de desarrollo socioeconómico de nuestro país. En los próximos puntos desarrollamos dichas acciones.

a) Gobernanza (rol articulado público – privado = “empujoncito”)

En primer término, se entiende que se requiere de un impulso contundente desde el estado uruguayo para articular con el sector asegurador acciones tendientes a lograr un cambio en el comportamiento de las personas que posibilite un mejor nivel de aseguramiento. La experiencia internacional demuestra que el “empujoncito” desde el Estado es un factor primordial para ello.

Durante los últimos años el Banco Central del Uruguay acompañó las iniciativas de desarrollo del mercado asegurador, habiendo incluso establecido metas al respecto en el plan de acción de la Superintendencia de Servicios Financieros (SSF) para el período 2020 – 2028. En dicho plan se incorporaron temas muy importantes que fueron más allá de lo que había sido el tradicional papel del ente regulador en cuanto a control de solvencia. En concreto, la SSF incorporó el apoyo proactivo al desarrollo del mercado de seguros como parte de nuevos lineamientos del Directorio del BCU, la voluntad de tornar el sistema previsional más competitivo y la búsqueda de mejoras en el grado de competencia de forma más general.

El objetivo de desarrollo se reflejó en un objetivo estratégico de “participar activamente en acciones para el desarrollo de un sistema financiero confiable, moderno y accesible al servicio de la sociedad”. En tal sentido, se procuró implementar dicho objetivo mediante la activación de la Comisión Honoraria de Seguros creada por la Ley de Desmonopolización de Seguros 16.426 y la ejecución de acciones derivadas de un “diagnóstico para una definición de políticas públicas para la promoción del seguro” poniendo énfasis en el desarrollo de “seguros de vida, salud, ahorro voluntario para el retiro, cauciones, rurales, PYMES, etc.”.

Se entiende que se debe reposicionar el liderazgo del desarrollo del mercado, tal como lo proponía la SSF mediante la activación de la mencionada Comisión Honoraria, en un área del gobierno más apropiada como lo es el Ministerio de Economía y Finanzas (organismo que lideraba dicha Comisión) y que cuente con una gobernanza y recursos apropiados.

Propuesta: AUDEA propone que se cree en la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas una Comisión de Promoción y Desarrollo de los Seguros que tenga como fin mejorar el nivel de protección de la sociedad uruguaya mediante el uso de las herramientas apropiadas de gestión de los riesgos.

Requiere Ley y/o Decreto: sí.

b) Los riesgos sobre las personas – el seguro como complemento de la seguridad social

Tres cuartas partes del subdesarrollo de los seguros en el Uruguay viene explicado por el escaso uso que se realiza de los seguros de vida (Fuente: Plan de Promoción y desarrollo - op. cit.).

Si bien ello podría explicarse en parte por el hecho de que el Uruguay cuenta con un sistema de salud y un esquema de seguridad social con amplias coberturas, AUDEA ha realizado un estudio que demuestra que existen capas de la población que se encuentran desprotegidas ante eventos adversos en la vida de integrantes de los núcleos familiares.

En el estudio realizado por CINVE para AUDEA – “Impacto social del Proyecto impulsado por AUDEA de Seguro Colectivo Voluntario”, se concluye que existe una demanda latente por seguros de vida cuando se analiza el porcentaje de cobertura discriminado por cuartiles de ingreso (“*Los hogares más pobres tienen un porcentaje significativamente menor de servicios fúnebres, aunque la proporción de fallecimientos sería similar*”).

Dicho estudio concluyó sobre la importancia de atender la problemática que enfrentan las familias ante el fallecimiento de un integrante de un hogar, relacionada con las demandas por

los “últimos gastos”, y una transición suavizada hacia una reorganización del presupuesto familiar.

AUDEA cuenta con dos líneas de trabajo que procuran abordar las limitaciones en las coberturas de vida las que requieren de un trabajo articulado del sector asegurador con el Estado uruguayo.

i) Fomento al seguro de vida – incentivos tributarios

El Uruguay es de los pocos países donde no existe ningún tipo de incentivo para el uso del seguro de vida como mecanismo de gestión de riesgos de las familias.

En línea con la experiencia internacional se propone:

- deducción de primas de seguros de vida en IRPF (o devolución IVA para persona exoneradas de IRPF)
- deducción al 150% en IRAE (seguros de nóminas)
- Exoneración Impuesto Servicio Nacional de Sangre y Caja Bancaria
- Exoneración IVA a las comisiones en seguros de vida.

Requiere Ley y/o Decreto: sí.

ii) Proyecto universalización acceso al seguro de vida – proyecto AUDEA seguro para trabajadores

A partir del diagnóstico ya mencionado sobre el nivel de subaseguramiento para “últimos gastos” en las familias de menores ingresos y el shock que la materialización de un evento de fallecimiento de un integrante del núcleo familiar que es sustento de este, AUDEA ha estado trabajando en el diseño de un esquema que permita un acceso cuasi universal al seguro de vida para trabajadores.

En concreto, se ha diseñado de forma colaborativa una cobertura de vida voluntaria para trabajadores con un capital asegurado en el entorno de los USD 9.000 que asegura que, ante un shock de fallecimiento, las familias pertenecientes a los primeros cinco deciles de ingresos contarán con el 100% de sus ingresos protegidos durante los primeros meses de la transición familiar como se aprecia en el cuadro que sigue:

Decil	Proporción del seguro mensual respecto de los previos al fallecimiento
1	135%
2	120%
3	112%
4	107%
5	103%
6	98%
7	94%
8	89%
9	81%
10	70%

Este seguro es extremadamente accesible por diseño (\$120 por empleado por mes) y genera un beneficio de valor muy considerable para el empleado y su familia, así como para las empresas que deseen ofrecer el seguro como beneficio a sus empleados.

El rol esperado del estado en este proyecto es el siguiente:

- Apoyo del BPS – uso de plataforma del BPS para administrar nóminas cubiertas y pagos de primas del seguro
- Incentivos para contratación:
 - Neutralidad para el trabajador (exención IRPF) y empleador (exención aporte patronal e IPD)
 - Branding conjunto sector seguros / gobierno
- Modificaciones legales que permitan el desarrollo colaborativo sectorial (excepción a ley de competencia)

Los beneficios sociales del proyecto son:

- Amplio impacto social (amplia demanda insatisfecha en sectores de ingresos más bajos - cálculo CINVE)
- Modelización de cobertura – 3 escenarios – aún en escenario bajo, el impacto social es considerable
 - Adhesión alta – 660 mil trabajadores
 - Adhesión media – 312 mil trabajadores
 - Adhesión baja - 159 mil trabajadores
- Reducción de los apoyos económicos desde el Estado (BPS + Intendencias)
- Efecto en el consumo vía el pago de las coberturas de fallecimiento
- El seguro como vehículo controlado y supervisado (a diferencia de otros mecanismos sin control de solvencia).
- Impactos en las dimensiones de RRHH de la empresa (retención talento, well being, etc.)
- Alineado a ODS 1, 2, 3, 5, 8 y 10.

Requiere Ley y/o Decreto: sí (cuenta con apoyo explícito de BCU)

c) Los riesgos en el sector agropecuario – un enfoque integral

Como se ha comentado en la primera parte, existe una demanda de seguros insatisfecha por los seguros denominados de “inversión” donde el porcentaje de aseguramiento ronda entre el 25% y el 30%.

El diagnóstico realizado por la Comisión de Seguros Agropecuarios de AUDEA (integrada también por BSE) concluye que existe una carencia fundamental en el Uruguay (a diferencia de la región y el resto del mundo desarrollado) de información de rendimientos y de información agrometeorológica, confiables.

Esta Comisión ha estado colaborando estrechamente con el MGAP (en particular con la OPYPA) en la mejora en cuanto a la información disponible. Se entiende que se debe potenciar el trabajo para contar de forma efectiva con información oficial de rendimientos y mejorar la densidad y credibilidad de los datos climáticos necesarios.

Se propone:

- Rendimientos: establecer el envío de declaraciones juradas obligatorias de parte de los productores a efectos de contar con una base de datos completa que permita suscribir de forma apropiada los seguros de inversión
- Información agrometeorológica: acelerar el trabajo del ámbito operativo interinstitucional creado por la Resolución Ministerial 510 del 5 de febrero de 2019 que cuenta entre sus cometidos “realizar acciones orientadas al desarrollo y mejora de los seguros agropecuarios.....Entre dichas acciones se incluye la disponibilidad y el análisis de la información necesaria para dichos fines....”.

Requiere Ley y/o Decreto: no (requiere liderazgo efectivo del MGAP)

Propuesta adicional: Por otro lado, se entiende que existen justificativos para un rol del Estado en cuanto a mejorar el nivel de cobertura de nuestra producción dada la mayor frecuencia de eventos climáticos catastróficos, la reticencia del mercado de reaseguros de otorgar grandes capacidades y la escasa cultura aseguradora en el agro muy influenciada por los pronósticos climatológicos de largo plazo.

Se propone el estudio de alternativas de esquemas de aseguramiento que fomenten el uso del seguro en una perspectiva plurianual y multirriesgo, donde el Estado pueda aportar desde la perspectiva de los incentivos (apoyo en catástrofes solamente si se cuenta con seguro de base – sistema español) y eventualmente de reaseguro de primera instancia. Esto mejorará la distribución de los riesgos en el sistema, dándole mayores certezas a los productores y al Estado en casos de shocks.

d) Educación financiera en seguros y prevención de riesgos

La brecha del seguro en el Uruguay debería abordarse con una perspectiva de largo plazo mejorando la educación de la población y las empresas en cuanto a los riesgos a los cuales están expuestas y las herramientas posibles para mitigarlos y cubrirlos.

Propuestas:

- Generación de módulos educativos a nivel de educación pública primaria y secundaria que aborde la educación financiera incluyendo la educación aseguradora.
- Campañas de prevención de riesgos conjuntas con organismos del Estado relevantes (Ej: educación vial con UNASEV, MTOP e Intendencias; microseguros y seguros inclusivos con MIDES; seguros de hogares con Ministerio de Vivienda, etc.)

e) Mejora en la capacidad de innovación y reducción de costos para la economía

Subsisten en el mercado asegurador una serie de imperfecciones y oportunidades de mejora que requieren una revisión luego de más de 30 años de éxito con el modelo de competencia en seguros.

i) El monopolio del seguro de accidentes de trabajo – una barrera a la competencia

La existencia de una empresa de seguros estatal compitiendo con empresas privadas es un modelo que adoptó el Uruguay post liberalización del mercado en los años 90 y que ha funcionado hasta la fecha con bastante éxito.

Sin embargo, visualizamos un riesgo de mediano plazo en cuanto al atractivo que pueda seguir teniendo el mercado de seguros uruguayo para empresas de seguros de alta reputación (como ha sido el caso hasta la fecha) dada la escasísima rentabilidad que muestra el mercado en la comparativa internacional y regional (ROE y ROA de los más bajos).

La principal explicación que encontramos es la diferencia en las herramientas de competencia con que cuentan las empresas privadas en comparación con el ente público. En concreto, la existencia de un monopolio en los accidentes de trabajo le permite al mismo:

- La generación de ganancias monopólicas que subsidian las pérdidas en las ramas en competencia (sin que funcione el límite legal del 10% ya que el mismo se calcula sin considerar la rentabilidad de las reservas matemáticas lo cual lo torna mucho más elevado en la práctica)
- El acceso privilegiado a clientes que permite un cross selling mucho más eficiente
- Economías de escala en la gestión de inversiones dada la magnitud de las reservas matemáticas (lo cual se potencia si se incluye el seguro previsional)

Ello sin mencionar el sobrecosto que implica para las empresas un seguro de accidentes de trabajo obligatorio más elevado que lo que se maneja en la región por conceptos similares.

Propuesta:

- Liberalización del seguro de accidentes de trabajo (diferentes modalidades posibles)

Requiere Ley y/o Decreto: si

- ii) **Seguros previsionales** – mejoras necesarias para reducir la concentración de riesgos en el sector público

Como es de público conocimiento, la etapa de desacumulación del segundo pilar del sistema previsional obligatorio reposa en el monopolio de hecho que tiene el ente de seguros estatal. A pesar que esta cobertura es la de mayor perspectiva de crecimiento, las empresas de seguros privadas se han visto obligadas a retirarse del mercado desde hace varios años debido a dos factores fundamentales: el desproporcionado riesgo de descalce que tiene el sistema por diseño (IPC/IMS) y la seguridad jurídica del mercado a raíz de situaciones regulatorias y de mercado que han atendido principalmente las necesidades del ente asegurador estatal.

En los últimos años se nos ha preguntado en reiteradas ocasiones acerca de la no participación de las privadas en este riesgo y nuestra respuesta siempre ha sido que se deben dar señales claras de que el país toma decisiones para revertir las dos limitaciones ya mencionadas. Ello es fundamental para “comenzar una conversación” con accionistas de aseguradoras que se retiraron de esta operativa de largo plazo.

Propuestas:

- Implementar mecanismos que mejoren el tamaño y profundidad del mercado de deuda en Unidades Previsionales
- Complementaria y alternativamente, propiciar mecanismos de cobertura del riesgo IPC/IMS (swap de moneda)
- Permitir que las aseguradoras puedan diversificar sus riesgos mediante inversiones en el exterior para la cobertura de los riesgos previsionales

- Generar un compromiso de estabilidad en cuanto a la normativa bancocentralista en lo que refiere a los parámetros técnicos del sistema

iii) Disminuir el fraude en el seguro (baja en los costos)

Si bien no existe una cuantificación precisa, se entiende que el fraude en el seguro en nuestro país representa un porcentaje importante que en definitiva es costeado por los asegurados mediante primas de seguros más elevadas.

A nivel mundial, el fraude al seguro se considera un flagelo que se busca combatir permitiendo el intercambio de cierta información entre aseguradoras que impida que los “fraudulentos” puedan operar libremente alternando entre las diferentes empresas del mercado.

Propuesta: Para que ello pueda ocurrir de forma efectiva en nuestro país se requiere un cambio legislativo que excluya de las exigencias de consentimiento previo en la ley de protección de datos personales a las iniciativas de combate al fraude en seguros, tal como existe en la gran mayoría de los países del mundo. Un cambio en este sentido no solamente es de justicia sino que contribuirá a reducir el costo de los seguros para los consumidores.

Requiere Ley y/o Decreto: si

iv) SOA – oportunidades de mejora

El Seguro Obligatorio Automotor (SOA) es un mecanismo que resolvió una gran carencia de nuestro ordenamiento jurídico en cuanto a proteger a las víctimas de accidentes de tránsito.

Luego de más de 15 años de su instauración existen tres áreas que requieren de mejoras en el corto plazo:

- Fiscalización del SOA: control de cumplimiento por parte del Min. Interior (evasión elevada debido a ausencia de controles) – no requiere ley
- Mejoras en la cobertura: alcance la cobertura, exclusiones, legitimación, repetición, vehículos extranjeros y transferencia.
- Financiación de las coberturas especiales