

Plan de Promoción y Desarrollo del Seguro en Uruguay

4 de octubre de 2017

Elaborado con el apoyo de CPA Ferrere.

Empresas que suscriben este documento	2
Resumen Ejecutivo	3
1. Introducción.....	4
2. Penetración y brecha de protección del seguro en Uruguay	4
2.1. Penetración del seguro	4
2.2. La brecha de protección del seguro en Uruguay	5
2.3. Seguros de vida: promoción del ahorro y complemento de la seguridad social	7
2.4. Seguro de daños patrimoniales: el desafío del infraseguro y la cobertura ante riesgos climáticos.	8
3. El seguro desde la óptica económica: principios rectores y contribución al bienestar general.....	9
3.1. El rol del seguro en la economía.	9
3.2. Evidencia empírica: el desarrollo del seguro y su impacto en el crecimiento.	11
3.3. Algunos principios que sustentan un funcionamiento eficiente del seguro.....	11
3.4. El rol de la regulación en los mercados de seguros formales.	12
3.5. InsurTech: los cambios en el seguro impulsados por la revolución digital.	13
4. Iniciativas para desarrollar el mercado de seguros	17
4.1. Iniciativas para reducir la brecha de protección del seguro.	17
4.2. Iniciativas para promover un mercado de seguros eficiente.....	21
4.3. Iniciativas para capitalizar los avances de la revolución digital.	26
5. Reflexiones finales	30
6. ANEXOS.....	31
6.1. Anexo 1: la crisis del sistema global de pensiones.	31
7. Bibliografía	32

Empresas que suscriben este documento



AIG Seguros Uruguay SA



Alianza da Bahía Uruguay S.A.



Aseguradores de Cauciones S.A.



Banco de Seguros del Estado



Berkley International Seguros S.A.



Compañía Cooperativa de Seguros Surco



HDI Seguros S.A.



Mapfre Uruguay Seguros S.A.



Metlife Seguros S.A.



Porto Seguro – Seguros del Uruguay S.A.



San Cristóbal Seguros S.A.



Sancor Seguros S.A.



Seguros Sura Uruguay S.A.



Zurich Santander Seguros Uruguay S.A.

Resumen Ejecutivo

En este documento se analiza brevemente el desarrollo del mercado de seguros en Uruguay, se cuantifica la brecha de penetración del seguro, se identifican oportunidades de crecimiento del mercado y se plantea un conjunto de iniciativas orientadas a promover el desarrollo del seguro en Uruguay. El desarrollo del mercado de seguros en Uruguay (2,4% del PIB) presenta un rezago significativo en comparación con la región y con países con similar nivel de desarrollo socioeconómico: se estima que la brecha de protección respecto a América Latina es de 1,2% del PIB. La penetración de los seguros podría duplicarse en los próximos años, impulsada principalmente por el crecimiento de los seguros de vida, seguros de vida previsional y coberturas de daños patrimoniales.

El desarrollo del mercado de seguros exige que las compañías aseguradoras desplieguen un conjunto de acciones, entre las que se destaca la promoción de la cultura aseguradora, el desarrollo de nuevos productos para incluir segmentos socioeconómicos que no acceden a coberturas en la actualidad, crear productos más accesibles aprovechando la reducción de costos de transacción que genera la revolución digital. Adicionalmente, un mercado de seguros desarrollado podría operar como complemento de las políticas públicas; para ello es necesario diseñar y masificar coberturas para atender riesgos en áreas como la seguridad social, la protección del medio ambiente, la salud y los riesgos laborales. A modo de ejemplo, desarrollar coberturas de daños ambientales podría constituir una solución de mercado que promueva la adopción de prácticas de gestión amigables; las compañías aseguradoras podrían trabajar junto a las autoridades en el diseño óptimo de seguros ambientales. Por otra parte, desarrollar el mercado de cauciones laborales permitiría gestionar los riesgos de responsabilidad por tercerizaciones laborales.

Desarrollar el mercado de seguros también requiere reformas en el marco institucional, adaptaciones de la regulación y supervisión y políticas que introduzcan incentivos para la cobertura de ciertos riesgos, en línea con las iniciativas adoptadas en otros países que han promovido el desarrollo del seguro. Las compañías aseguradoras han trabajado junto al sector público en algunas de estas dimensiones. Sin perjuicio de los avances logrados, a continuación se explicitan algunas de estas reformas y políticas necesarias para promover el seguro. En primer lugar, resulta imperioso **actualizar el marco legal** que regula la actividad aseguradora (actualmente regido por el Código de Comercio de 1866); el Proyecto de Ley de Seguros remitido por el Poder Ejecutivo busca modernizar la normativa vigente sobre contratos de seguros y compatibilizar la legislación uruguaya con las vigentes en otros países de la región y el mundo. Adicionalmente, en línea con lo ocurrido en otras actividades financieras, es necesario **impulsar un marco regulatorio que promueva la profesionalización de las actividades de intermediación** mediante la definición de aspectos como el licenciamiento, registro, idoneidad e incompatibilidades, entre otros elementos. Con el objetivo de asegurar la protección del consumidor y de maximizar la utilidad social de los seguros, es importante **promover la cultura aseguradora y la educación en materia de seguros**, aunando esfuerzos públicos y privados.

En otro orden, **establecer incentivos para la contratación de seguros de vida colectivos** puede ser una forma eficiente y accesible de asegurar la continuidad del flujo de ingresos de hogares de ingreso bajo y medio-bajo ante la muerte o invalidez del perceptor principal. Adicionalmente, algunos países han establecido **incentivos fiscales para los seguros de vida como una forma de promover el ahorro agregado (Brasil) o como parte de su sistema jubilatorio (Nueva Zelanda)**, un aspecto de particular relevancia dadas las presiones estructurales que están sufriendo los sistemas de seguridad social a nivel global, afectados por el envejecimiento de la población y la caída de las tasas de interés. Por otra parte, y más allá de estas oportunidades a futuro, el sistema de seguridad social vigente en la actualidad en Uruguay requiere adaptaciones en el **mercado de seguros de vida previsional** para poder servir las jubilaciones en la etapa de retiro, en particular abordando dos dimensiones: (i) crear un mercado profundo y líquido de instrumentos indexados al IMSN (Índice Medio de Salarios Nominal) a efectos de evitar riesgos de descalce y (ii) redefinir parámetros técnicos como la tasa de interés técnico y las tablas de mortalidad a efectos de acotar los impactos financieros del riesgo de longevidad. Capitalizar las oportunidades de crecimiento que se derivan de las InsurTech requiere que la **regulación y supervisión promuevan el desarrollo de innovaciones tecnológicas** en un ambiente controlado, y que al mismo tiempo protejan a los consumidores salvaguardando la estabilidad financiera del sistema. También resulta relevante adecuar el funcionamiento de algunos mercados como el Seguro Obligatorio Automotor, en particular promover la **fiscalización electrónica del SOA y adecuar el régimen de coberturas especiales** de manera de reducir el riesgo moral y promover hábitos consistentes con las políticas de seguridad vial.

1. Introducción

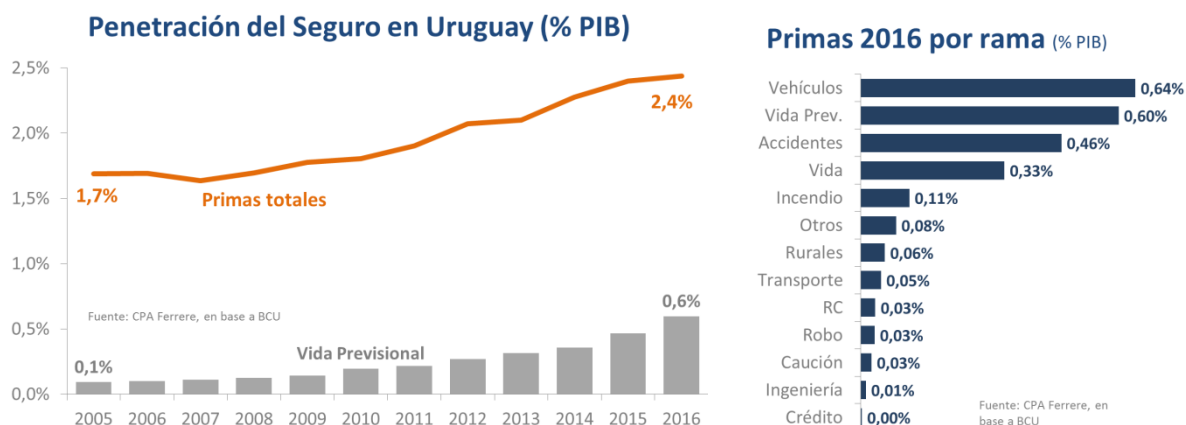
Los seguros han aumentado su penetración en la economía uruguaya en los últimos años. Sin embargo, este crecimiento encierra al menos dos características distintivas que merecen atención: (i) el aumento en el volumen del negocio viene siendo impulsado casi exclusivamente por las coberturas de vida previsional, esto es, seguros asociados al sistema de pensiones en su pilar de ahorro individual, y (ii) la penetración del seguro en Uruguay es inferior a la de la región y muy inferior a la de otros países con similar nivel de desarrollo económico.

Por este motivo, AUDEA y BSE entienden necesario desplegar un conjunto de acciones estratégicas orientadas a promover el desarrollo del seguro en Uruguay. El resto del documento se organiza de la siguiente manera. En el capítulo 2 se analiza la evolución reciente de los seguros en Uruguay, se cuantifica la brecha de protección del seguro y se identifican aquellos riesgos en que Uruguay presenta un menor desarrollo relativo en comparación con otros mercados. En el capítulo 3 se analiza la contribución de los seguros al bienestar general y se presentan los principios rectores que determinan el correcto funcionamiento de un mercado de seguros. En el capítulo 4 se presentan las iniciativas de promoción del seguro en Uruguay.

2. Penetración y brecha de protección del seguro en Uruguay

2.1. Penetración del seguro

La penetración de los seguros en Uruguay alcanzó el 2,4% del PIB en 2015 y se mantuvo en ese guarismo en 2016, lo que implica un aumento de 0,7 puntos desde 2005. Este crecimiento se explica en buena medida por la progresiva maduración del régimen jubilatorio. En efecto, la emisión de primas de seguro de vida previsional explica dos tercios del aumento de la penetración del seguro en este período. El resto del crecimiento se explica por la rama de accidentes, vida (no previsional) y vehículos, en ese orden. Otras ramas han perdido penetración en forma moderada; este es el caso de incendio, robo y transporte. De esta forma, la rama de vida previsional fue la segunda en importancia en 2016 y se estima que en 2017 ocupará la primera posición. Ponce y Rodríguez (2012) estiman que la emisión de seguros de vida previsional alcanzaría el 1,5% en 2035 y podría alcanzar el 2% del PIB a partir de 2050 una vez que el régimen previsional alcance su madurez.



La penetración de los seguros tiene una correlación positiva con variables como el desarrollo del sistema financiero, la calidad de las instituciones y el PIB per cápita. La evidencia muestra que la penetración del seguro, además de ser baja en economías poco desarrolladas, crece rápidamente en tramos de ingresos medios y tiende a estancarse en tramos altos de PIB per cápita. En otras palabras, el seguro tiene una elasticidad positiva respecto al PIB, pero la elasticidad tiende a bajar

para niveles elevados de desarrollo (Enz (2000)); la penetración del seguro en función del PIB tiene una forma de “s”, en línea con la evidencia sobre la tasa de ahorro agregada de una economía en función del ingreso.

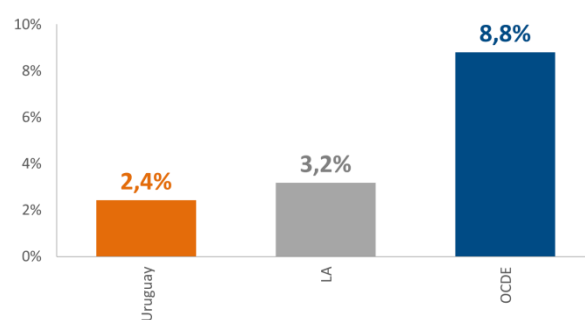
La evidencia sugiere que la penetración del seguro en Uruguay es insuficiente dado su nivel de desarrollo económico o de ingreso per cápita. Dada esta evidencia, cabe preguntarse de qué magnitud es esa brecha de protección, qué tipo de riesgos tienen una cobertura adecuada y en qué otros Uruguay se encuentra rezagado. Estos temas se abordan en la siguiente sección.

2.2. La brecha de protección del seguro en Uruguay

Si se compara la penetración en Uruguay en relación a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) podría entenderse que la brecha de protección es de 6,4 puntos del PIB. En casos como Estados Unidos las primas anuales superan ampliamente el promedio, alcanzando el 11,3% del PIB. Estos indicadores simplemente sirven a efectos de ilustrar una hipótesis de máxima, pero no son una referencia adecuada para cuantificar efectivamente la brecha de protección del seguro dado el nivel de desarrollo económico y financiero de los países miembros de la OCDE.

Por otra parte, la **brecha respecto a Latinoamérica es de 0,8% del PIB**. Sin embargo, dos elementos deben ser tenidos en cuenta: (i) Uruguay es uno de los países con mayor nivel de ingreso per cápita de la región junto con Chile, con lo cual debería estar liderando la región en penetración del seguro, y (ii) cada mercado tiene particularidades respecto a prestaciones como la salud y las rentas vitalicias de los sistemas de pensiones, dando lugar a sistemas de seguros heterogéneos. Por este motivo, al realizar comparaciones internacionales es necesario medir la cobertura de “riesgos comparables” a efectos de comprender la realidad del sector cabalmente.

Penetración del Seguro 2015 - Primas/PIB



Fuente: ASSAL, OCDE, FMI, América Latina excepto Cuba, Honduras y Venezuela

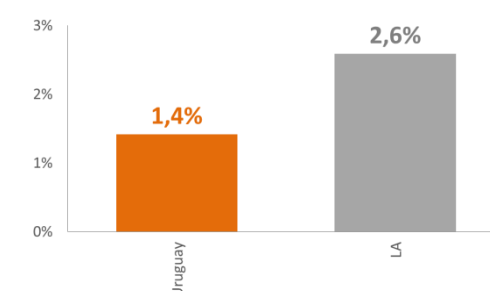
Por este motivo es necesario depurar al menos tres efectos que pueden estar afectando las comparaciones.

- **Seguros de VIDA PREVISIONAL:** su desarrollo depende del sistema previsional de cada mercado. En países con sistemas mixtos maduros los seguros de vida previsional tienen un desarrollo importante (por ejemplo en Chile representan 1,4% del PIB); en países que mantienen sistemas de reparto no existen este tipo de coberturas.
- **Seguros de SALUD:** en algunos países la cobertura de salud forma parte del sistema de seguros (Estados Unidos por ejemplo), mientras que en otros casos como Uruguay la cobertura de salud es ofrecida por instituciones de asistencia mutual o prestadores privados que no integran formalmente el sistema de seguros.
- **Seguros de ACCIDENTES LABORALES:** en algunos países esta cobertura forma parte del esquema de seguridad social y no es parte del mercado de seguros. Adicionalmente, en Uruguay esta prestación no forma parte del mercado en competencia.

Las estadísticas de la Asociación de Supervisores de Seguros de América Latina (ASSAL) permiten analizar la penetración por tipo de riesgo para todos los países Iberoamericanos. En base a estos datos, se excluyeron estos tres segmentos a efectos de analizar “mercados comparables”. La penetración del seguro en Latinoamérica baja desde 3,2% a 2,6% del PIB para estos riesgos comparables. Del mismo modo, la penetración en Uruguay baja 1 punto del PIB, desde 2,4% a 1,4%. **Por tanto, la brecha del seguro en Uruguay es de 1,2% del PIB si se miden riesgos comparables con respecto al promedio de Latinoamérica.**

Sin embargo, Uruguay es uno de los países con mayor nivel de desarrollo en la región, junto con Chile y Argentina. Un análisis realizado a partir de la base de datos de ASSAL muestra que la penetración en Argentina y Chile para riesgos comparables es de 1,9% y 2,4% del PIB, en ambos casos por encima de Uruguay, aunque por debajo del promedio regional. **El país con mayor cobertura del seguro en la región es Brasil: 3,9% del PIB para estos riesgos comparables, 2,5 puntos por encima de Uruguay.**

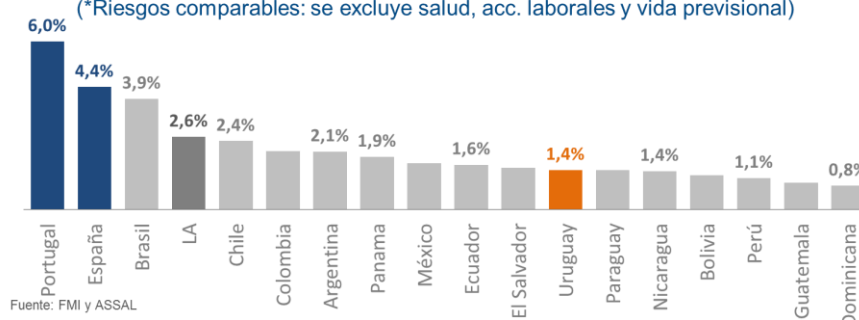
Penetración del Seguro 2015: Primas*/PIB
**Riesgos comparables: se excluyen salud, acc. laborales y vida previsional*



Fuente: ASSAL, FMI. América Latina excepto Cuba, Honduras y Venezuela

Brasil es el país con mayor penetración del seguro en la región, explicado en buena medida por una importante cobertura del seguro de vida

Penetración del Seguro en Iberoamérica 2015 - Primas*/PIB
*(*Riesgos comparables: se excluye salud, acc. laborales y vida previsional)*

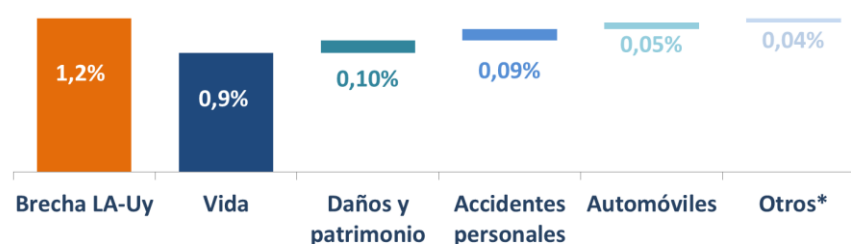


Fuente: FMI y ASSAL

La baja cobertura del seguro de VIDA explica el 75% de la brecha de protección del seguro en Uruguay respecto a LA. Esto tiene dos explicaciones: (i) la baja cobertura de los seguros de VIDA en Uruguay, que se ubicó en 0,35% del PIB en 2015, por debajo de varios países de la región, y (ii) el importante desarrollo de estas protecciones en Brasil (2,3%) que afecta los promedios de la región.

Brecha del seguro*: Uruguay vs LA

**Riesgos comparables: se excluyen salud, acc. laborales y vida previsional*



Fuente: ASSAL, FMI - América Latina excepto Cuba, Honduras y Venezuela

Seguro de VIDA explica el 75% de la brecha de protección del seguro en Uruguay

Si bien Brasil constituye un caso atípico en la región por su elevada penetración (los seguros de vida tienen la misma penetración que en España, por ejemplo), igualmente países como Colombia y Chile tienen una penetración del seguro de vida dos y tres veces superior a Uruguay respectivamente.

Dada la evidencia en torno a la brecha de protección del seguro en comparación con la región, resulta de interés analizar qué factores han impulsado el desarrollo de los seguros en los países líderes de la región y qué características tienen el mercado y la regulación en otros países.

2.3. Seguros de vida: promoción del ahorro y complemento de la seguridad social

Brasil es un caso destacado en la región por la “elevada” penetración de los seguros dado su nivel de PIB per cápita. Al menos dos aspectos son relevantes al momento de analizar el caso de Brasil: (i) la elevada penetración del sistema financiero, y (ii) la existencia de un sistema de incentivos fiscales que favorecen la contratación de seguros de vida. El **PGBL** (Plano Gerador de Benefício Livre) es un plan de pensión privado creado en 1997. Los empleados pueden deducir los aportes de su ingreso gravado anual, con un tope de deducción de 12% del ingreso gravado. Por otra parte, el **VGBL** (Vida Gerador de Benefício Livre), es un seguro de vida y ahorro creado en 2002 para alentar el ahorro mediante beneficios fiscales a los contribuyentes. El impuesto a la renta se computa sobre los retiros netos de aportes, a diferencia del PGBL no existen topes para los beneficios. **VGBL** representa el **75%** del mercado de seguros de vida en Brasil.

Chile promueve el ahorro voluntario como forma de incentivar una mejor cobertura del sistema de pensiones. Por ejemplo, los seguros de vida están exonerados de impuesto a la herencia y de rentas de capital, a diferencia de otros instrumentos de inversión. Esta exoneración no incluye los seguros de renta vitalicia.

Colombia promueve el uso de seguros de vida mediante beneficios fiscales. Las pólizas de seguros en los ramos de vida individual, vida grupo, colectivo, accidentes personales, enfermedades catastróficas están exentas de IVA. Además, las indemnizaciones por concepto de seguros de vida están exoneradas de impuesto a la renta y ganancias ocasionales.

Francia también ha promovido el uso de seguros de vida mediante incentivos fiscales en la tributación del impuesto a la renta. Por este motivo el seguro de vida ocupa un rol importante dentro de los activos totales de las personas físicas, a diferencia del caso de Estados Unidos donde los incentivos al ahorro se han canalizado a través del sistema de pensiones mediante planes como el 401-k.

2.3.1. Oportunidades para promover el seguro de vida

Complemento de la seguridad social: según un estudio de Swiss Re (2013) para Latinoamérica, los hogares suelen sobreestimar las coberturas de los sistemas de pensiones. Esto implica que la industria del seguro tiene la oportunidad de complementar dichas coberturas. Para ello es importante comunicar las diferencias y la complementariedad entre un seguro privado y las coberturas básicas del sistema de seguridad social.

Incentivos fiscales: los hogares de ingresos medios y bajos son los que obtendrían un mayor beneficio relativo por tener un seguro de vida, pero también tienen dificultades de acceso al producto debido a sus restricciones de ingresos. Los incentivos fiscales sobre personas y sobre empleadores constituyen una palanca para promover el ahorro y reducir la carga fiscal de los sistemas de pensiones.

Los incentivos fiscales también forman parte de las recomendaciones de la OCDE para el desarrollo del seguro en mercados en transición (1997). La recomendación N°6 establece que dados los beneficios económicos y sociales del seguro, se recomiendan beneficios impositivos para seguros de vida y productos vinculados a la seguridad social.

Comprender las necesidades del consumidor. Las aseguradoras “*deben comprender mejor a sus consumidores y ser proactivas para ayudarlos a incorporar el seguro de vida a sus vidas y presupuestos*” (Swiss Re 2013). Esto implica intensificar esfuerzos de investigación y adaptar la oferta a las necesidades y percepciones de los clientes de la región.

2.4. Seguro de daños patrimoniales: el desafío del infraseguro y la cobertura ante riesgos climáticos.

Entre 1970 y 2015 la región registró 169 eventos climáticos o desastres naturales, de los cuales las inundaciones y tormentas representan casi la mitad según estimaciones de Swiss Re (2016). Los terremotos representaron el 21% de los eventos pero explican el 42% de las pérdidas. El valor económico de las pérdidas alcanza los USD 212 mil millones, de los cuales el 85% fueron pérdidas no aseguradas. En el caso de sequías e inundaciones las pérdidas no aseguradas superan el 90%.

El seguro de daños es la segunda cobertura más importante dentro del segmento de no vida, luego del seguro automotor. Uruguay es uno de los países de la región con menor penetración del seguro de daños. En 2014 la penetración del seguro de daños fue del 0,13% del PIB, algo menos de la mitad de la cobertura media de LA y muy por debajo de países como Chile. El nivel de penetración de la mencionada rama en 2016 fue de 0,17%. La penetración de este tipo de coberturas en Uruguay se redujo a casi 0,1% del PIB en los últimos 15 años, en tanto la región aumentó su cobertura.

Penetración del seguro de daños sobre la propiedad en LA (2014)

		Primas de Daños	Primas de no vida	PIB	Primas de daños como porcentaje de no vida	Primas de daños como porcentaje del PIB
1	Brasil	6.5	30.3	2180.2	21.5%	0.30%
2	México	3.4	11.5	1280.6	29.7%	0.27%
3	Chile	1.4	3.7	257.6	36.8%	0.53%
4	Argentina	1.1	11.1	527.8	9.9%	0.21%
5	Colombia	0.8	6.1	380.0	13.7%	0.22%
6	Venezuela	0.8	5.3	257.9	15.3%	0.31%
7	Perú	0.5	1.6	202.8	31.7%	0.25%
8	Ecuador	0.3	1.9	102.1	15.7%	0.28%
9	Rep. Dom.	0.3	0.6	62.8	45.4%	0.42%
10	Uruguay	0.1	0.9	55.2	8.0%	0.13%
	Latin America*	16.9	78.8	5766.7	21.5%	0.29%

Fuente: Swiss Re (2016)

2.4.1. Oportunidades para promover los seguros de daños patrimoniales.

Innovación de producto para llegar a poblaciones desatendidas. Los seguros índice constituyen un ejemplo de coberturas simplificadas. Su uso es creciente en el sector agrícola. Por ejemplo, un seguro podría dispararse automáticamente para ciertos niveles de precipitaciones acumuladas, simplificando la cobertura, los contratos y las reclamaciones, reduciendo los costos de suscripción y mejorando por tanto el acceso. Acceder a PYMEs y poblaciones no bancarizadas requiere también trabajar en productos con contratos simplificados y una buena experiencia del seguro para los clientes.

Mitigación de riesgos para reducir pérdidas previstas: definir estándares de construcción, mejorar la información pública sobre zonas inundables y clarificar la intervención del Estado ante riesgos no cubiertos (seguros implícitos) inducen mejores prácticas de gestión de riesgos por parte de los privados.

Subvenciones y giro obligatorio: los seguros obligatorios en este tipo de daño se limitan a casos como seguros de incendio sobre apartamentos residenciales y condominios (Argentina, Ecuador,

Colombia, Uruguay), seguros sobre propiedades hipotecadas (Colombia) o activos ofrecidos en garantía (Brasil) (por mayor detalle ver Swiss Re (2016)). En otros casos, los subsidios estatales son de vital importancia para mejorar el acceso y reducir el costo fiscal y el riesgo moral de los seguros implícitos. Las subvenciones han sido adoptadas por ejemplo en el caso de seguros agrícolas para productores de escala pequeña.

3. El seguro desde la óptica económica: principios rectores y contribución al bienestar general

El surgimiento de los seguros ilustra sus contribuciones al bienestar general y su estrecho vínculo con las políticas públicas de prevención de riesgos y promoción de la actividad económica. Las prácticas de gestión y diversificación de riesgos son milenarias: los antiguos mercaderes repartían sus cargas en distintas barcas para distribuir los riesgos de piratería y naufragio. A su vez, algunas comunidades de la edad media contaban con mecanismos informales de seguros solidarios ex-post para cubrir pérdidas de otros miembros. Si bien estas prácticas constituyen seguros contra riesgos, limitan la cobertura en el caso de grandes pérdidas acumuladas, para lo cual se precisan importantes reservas monetarias. Es por esto que el seguro moderno tiene dos pilares que lo diferencian de los antiguos seguros informales: la distribución de riesgos por un lado, y la gestión financiera de las reservas por otro.

Existe evidencia sobre desarrollo de seguros marítimos en los siglos XV y XVI en España e Italia, documentadas por ejemplo en la Ordenanzas de seguros de Barcelona de 1484. Otro hito relevante en la historia del seguro moderno se remonta al Siglo XVII como resultado del “gran incendio de Londres” en 1666, un evento que duró 4 días y habría destruido más de 13.000 viviendas (Carlson (2005)). La reconstrucción de la ciudad representó la ruina financiera para muchas personas y comercios. El gran incendio impulsó la necesidad de contar con coberturas, y dado que no existía un servicio público de bomberos, las compañías aseguradoras desarrollaron brigadas privadas. Cada brigada colocaba una placa o distintivo en sus propiedades aseguradas. Las brigadas no atendían incendios en edificios sin cobertura (incluidos los edificios públicos) ni tampoco en edificios cubiertos por brigadas competidoras.

Este esquema tenía al menos dos problemas: la cobertura era incompleta y el esquema de provisión ineficiente. Es por esto que en 1832 se forma la London Fire Engine Establishment (LFEE), una única brigada como resultado de la fusión de las 10 compañías más importantes de la ciudad. Si bien LFEE mejoró sustantivamente la eficiencia y la respuesta ante incendios, la compañía seguía sin cubrir incendios en propiedades no aseguradas y el fuerte crecimiento de la ciudad determinaba un aumento del riesgo de incendios y del costo de cobertura. Finalmente, bajo el entendido de que el servicio de protección contra incendios era un bien público (en el sentido económico del término), en 1866 comenzó la provisión pública del servicio de protección de incendios en manos de la Metropolitan Fire Brigade (luego denominada London Fire Brigade). Las brigadas privadas fueron liberadas de la responsabilidad de combatir incendios. A cambio aportaban fondos para el nuevo servicio de bomberos y colaboraban con la definición de procedimientos para mejorar la eficiencia del servicio público.

3.1. El rol del seguro en la economía.

Los mercados de seguros cumplen un rol esencial para el funcionamiento eficiente de una economía. Los seguros permiten transferir riesgos y mitigar los efectos adversos de imprevistos u otros sucesos.

Esto reduce la incertidumbre y facilita la toma de decisiones por parte de individuos, empresas y gobiernos. La evidencia demuestra que en los países en desarrollo el seguro cumple un rol fundamental en el proceso de acumulación de capital, ya que promueve un aumento de la tasa de ahorro, que suele ser baja en países de ingreso per cápita bajo y medio. En los países desarrollados, donde la tasa de ahorro suele ser elevada, los seguros promueven aumentos de la eficiencia mediante una mejor asignación y cobertura de riesgos, promoviendo el crecimiento a través de mejoras en la productividad de otras actividades económicas.

Desde una perspectiva general, los seguros cumplen con dos funciones básicas: (i) proteger a los agentes contra el riesgo mediante la transferencia de las consecuencias económicas de un evento riesgoso hacia un agente especializado, (ii) incentivar y favorecer el ahorro. A continuación se profundizan estos aspectos.

En primer lugar, la existencia de seguros, permite reducir la incertidumbre asociada a eventos no controlables que pueden condicionar la toma de decisiones. La posibilidad de transferir riesgos desde individuos, empresas o gobiernos a agentes especializados en su manejo permite generar eficiencias, evitando el desvío de recursos hacia actividades improductivas. En este sentido, un banco podría no otorgar un préstamo inmobiliario si el bien inmueble no está asegurado. Asimismo, un gobierno no estaría dispuesto a invertir en infraestructura si no puede cubrirse contra el riesgo de incumplimiento por parte de un proveedor. Del mismo modo, un exportador tendría dificultades para llevar la producción a otros mercados sin cobertura ante pérdidas durante el transporte, o una empresa podría no invertir en el desarrollo de un nuevo producto si no puede asegurarse contra determinadas contingencias.

Estas actividades, intrínsecamente riesgosas en una alguna etapa del ciclo de producción y cuyo desenlace depende de una combinación de factores no controlables son fácilmente canalizables a través del mercado de seguros. Al reducir la incertidumbre sobre el resultado final, los agentes económicos adoptan decisiones de inversión y de consumo que de otra forma no tomarían. En consecuencia, en ausencia de seguros algunas actividades económicas no ocurrirían o su desarrollo estaría limitado en función de variables como la aversión al riesgo de cada agente y su capacidad de absorber grandes pérdidas por eventos inesperados. En ausencia de seguros, aquellos agentes con poca capacidad patrimonial tendrían mayores dificultades para desarrollar negocios e inversiones.

El uso de seguros como mecanismo de mitigación del riesgo también se relaciona con políticas de prevención. El hecho de que las aseguradoras ofrezcan un seguro contra una determinada contingencia implica una señal directa o indirecta sobre su costo, pudiendo incidir en las conductas incurridas por parte de los tomadores de riesgo. En este sentido, al cobrar una prima elevada (o pagar una indemnización baja) ante distintas eventualidades, las aseguradoras envían una señal sobre la magnitud del riesgo a asumir. Un ejemplo de esto es la segmentación de las primas en seguros de vida: un individuo no fumador, sin colesterol y con hábitos sanos podría pagar una prima menor que otros individuos. De esta forma, los seguros pueden actuar como un instrumento que incentive conductas preventivas por parte de los agentes económicos, reduciendo el costo social de ciertas acciones.

En segundo término, las compañías aseguradoras, en tanto agentes financieros, canalizan fondos de sus asegurados, transformándolos en ahorro e inversión que favorece una asignación eficiente de capital. En el caso de los seguros de vida, salud o previsional, las aseguradoras reciben fondos que serán objeto de coberturas en el largo plazo. De esta forma, las aseguradoras se transforman en un inversor institucional relevante para emprender proyectos cuyo retorno no es inmediato, reduciendo

los costos de transacción, la volatilidad y sosteniendo la inversión hacia proyectos cuyos beneficios se observarán en el largo plazo.

3.2. Evidencia empírica: el desarrollo del seguro y su impacto en el crecimiento.

Estos beneficios teóricos han sido cuantificados por la literatura, con especial énfasis en la relación entre la profundidad del mercado de seguros y el crecimiento económico. Es importante destacar que no es sencillo medir los efectos del desarrollo de este mercado en la economía en tanto ambos procesos transcurren en paralelo. Si bien históricamente los estudios empíricos se han concentrado en la relación entre desarrollo financiero (del cual las compañías aseguradoras son parte) y crecimiento, en los últimos años existen estudios que se han concentrado en identificar el impacto del mercado de seguros en el crecimiento. En este sentido, se ha comprobado que existe una relación circular y de largo plazo entre los mercados de seguros y el crecimiento (Soo (1996) y Kugler & Ofoghi (2005)). Esta relación bidireccional entre ambas variables implica que los mercados de seguros se expanden cuando las economías crecen pero que éstas también se benefician extensamente por la existencia y el desarrollo de seguros contra distintos riesgos. En la misma línea, un trabajo del Banco Mundial (Arena (2006)) encuentra que un mercado de seguros (vida y no-vida) más desarrollado promueve un mayor crecimiento, demostrando empíricamente la existencia de una relación de causalidad desde el seguro hacia el crecimiento económico. Adicionalmente, sus estimaciones sugieren que esta relación se explica principalmente por el caso de las economías avanzadas. Por otro lado, los seguros de no-vida impulsan el crecimiento tanto en economías avanzadas como en vías de desarrollo, aunque el efecto es mayor en el primer grupo de países. Por tanto, ampliar y diversificar la cobertura del mercado de seguros en los países en desarrollo favorece la convergencia a mayores niveles de desarrollo económico.

Otros estudios abordan en qué medida el impacto de los seguros se ve amplificado cuando se conjuga con otros instrumentos financieros. Por un lado, Grace y Rebello (1993) encuentran que el mercado de seguros reduce el costo del capital y facilita el otorgamiento de créditos, lo que promueve la actividad a través del incremento de las transacciones financieras. Asimismo los seguros a la propiedad facilitan la intermediación a través de la colateralización parcial de los créditos (Zou and Adams, 2006). Al mismo tiempo, otros autores destacan la complementariedad entre los seguros y el mercado de valores: Impavido et al (2003) encuentran que los seguros de vida permiten canalizar ahorros hacia activos de renta fija y variable, permitiendo el desarrollo y profundidad de los mercados de valores.

3.3. Algunos principios que sustentan un funcionamiento eficiente del seguro.

Los seguros constituyen una herramienta de transferencia de riesgos hacia un agente especializado que tiene una ventaja comparativa en evaluación y gestión de los mismos. Esta especialización radica en el conocimiento técnico que permite cuantificar y estimar las pérdidas asociadas a distintos tipos de eventos y agrupar agentes con características diferentes de forma de distribuir el riesgo. Esto permite cubrir al asegurado de forma eficiente, cobrando una prima justa por una indemnización acorde al riesgo cubierto. El asegurado puede convertir un costo indeterminado en una suma fija presupuestable y la existencia de un conjunto amplio de riesgos permite cubrir los siniestros con la contribución de todos los asegurados.

En este sentido, la prima del seguro depende de varios factores entre los que destacan: el perfil del agente solicitante, la probabilidad de ocurrencia del evento asegurado y las pérdidas (financieras,

humanas, sociales, etc.) que el seguro deberá cubrir. Si bien la probabilidad y las pérdidas son distintas en cada caso, la acumulación de riesgos (*pooling*) de múltiples agentes permite a las compañías aseguradoras cobrar una “prima justa”, es decir que refleje el costo del conjunto de los asegurados. En este sentido, la penetración y escala del mercado de seguros es clave para asegurar un funcionamiento eficiente ya que permite una mejor distribución del riesgo. En otras palabras, un mercado profundo y extendido mejora la distribución de riesgos y puede redundar en menores primas.

Si bien los agentes disponen de distinta información (e.g. los individuos conocen su actitud frente al riesgo, las empresas pueden cuantificar las pérdidas potenciales), existen mecanismos que hacen a un funcionamiento eficiente a pesar de la asimetría de información. Los agentes que solicitan un seguro pueden ser más propensos a tomar riesgo (selección adversa) o incurrir en conductas riesgosas una vez contratado el seguro (riesgo moral). Ante estas situaciones, las empresas aseguradoras buscarán obtener información para determinar el perfil de riesgo de los clientes y diseñarán mecanismos específicos para resolver la asimetría de información. Desde la óptica privada, los individuos querrán ocultar cualquier información que los haga pagar precios más altos por el seguro, en tanto que los individuos menos riesgosos querrán señalizarse como tales a efectos de pagar precios más bajos. Desde la óptica de las aseguradoras, si la prima a cobrar fuera única, ésta estaría asociada al riesgo esperado. Conciliar estas dos situaciones podría llevar a que sólo aquellos más riesgosos contraten un seguro mientras que aquellos agentes de bajo riesgo no contratarán seguros por encontrar las primas demasiado elevadas, generando un resultado subóptimo para el mercado, y por ende una incorrecta asignación de recursos. Estas situaciones fueron abordadas por Akerlof (1970) en su trabajo seminal sobre el mercado de autos usados, el cual le valió el Premio Nobel de Economía.

En esta línea las aseguradoras desarrollan mecanismos para distinguir los perfiles de riesgo de los agentes obligando a los asegurados a revelar información que los señala o diseñando los contratos de forma de atraer cierto tipo de individuos. Algunos ejemplos de lo anterior son los exámenes médicos o el cobro de primas diferenciales ante distintas circunstancias/características. Por su parte, para evitar la aparición del riesgo moral, las aseguradoras suelen diseñar los contratos de forma de que el asegurado no incurra en conductas riesgosas. Por ejemplo, la existencia de un deducible ante accidentes (autos, propiedad, etc.) carga al asegurado con parte del costo del accidente, por lo que incentiva a los agentes a reducir su exposición al riesgo. En la misma línea, las exclusiones constituyen un mecanismo para evitar el riesgo moral y favorece la adaptación de conductas consistentes con la prevención de riesgos.

3.4. El rol de la regulación en los mercados de seguros formales.

Otro aspecto relevante para el correcto funcionamiento del mercado de seguros es contar con un conjunto de buenas prácticas que aseguren la solvencia de las prestaciones. La gestión de reservas técnicas constituye un aspecto distintivo del seguro moderno que lo diferencia de los antiguos seguros informales o de los mecanismos solidarios de distribución de riesgos como los seguros mutuales.

Una de las particularidades de los seguros es que en muchos casos las pérdidas se materializan en el largo plazo y en otros casos la ocurrencia de eventos puede generar pérdidas elevadas durante un ejercicio. Es por ello que las compañías aseguradoras deben gestionar una cartera de activos significativa, cuyo destino es el cumplimiento de sus obligaciones futuras. Estas reservas se constituyen mediante la retención de un porcentaje de las primas y su monto se define en función

del valor esperado de los compromisos futuros que las aseguradoras tendrán con sus clientes. Como señalan Ponce y Rodríguez (2012), las reservas constituyen el principal componente del pasivo de las compañías aseguradoras en Uruguay: representaban el 85% del total en 2010 y se incrementaron a 91% en 2016.

En este contexto, con el objetivo de asegurar la solvencia de las empresas, los sistemas de seguros están sujetos a una estricta regulación a nivel global. La regulación prudencial busca que las empresas aseguradoras (i) estimen sus obligaciones con sus asegurados en forma adecuada y constituyan las reservas necesarias, (ii) gestionen los activos de manera apropiada en relación con sus pasivos, (iii) constituyan un capital adecuado para llevar a cabo sus operaciones. La supervisión implica que las autoridades monitoreen el cumplimiento de los criterios determinados por la regulación y adopten las políticas necesarias para cumplir los objetivos impuestos por la regulación.

3.5. *InsurTech: los cambios en el seguro impulsados por la revolución digital.*

La maduración de nuevas tecnologías y la revolución digital están transformando los fundamentos de los negocios en diversos sectores de actividad. Desde el punto de vista económico las innovaciones tecnológicas y digitales tienen al menos 3 tipos de efectos sobre la estructura de los mercados: (i) reducen los costos de transacción de las operaciones, (ii) reducen la asimetría de información entre los agentes, y (iii) redefinen los límites de los mercados (en términos de industrias y en términos geográficos).

Las denominadas “Fintech” hacen referencia a un conjunto de innovaciones en la industria financiera impulsadas por la tecnología que están afectando los modelos de negocios, los productos, los hábitos de clientes y los procesos de trabajo en las instituciones. En esta misma línea, se denomina “InsurTech” al conjunto de innovaciones que está ocurriendo en la industria de los seguros de la mano de las nuevas tecnologías.

Si bien todavía se desconoce la velocidad de maduración y adopción de estas nuevas tecnologías, es posible afirmar que tendrán un impacto significativo sobre el modelo de negocios del seguro e implican un desafío significativo para los Reguladores. A continuación se analizan las principales tendencias y su impacto en el negocio. En el siguiente capítulo se analizan sus posibles impactos en la estructura del mercado y los desafíos que se desprenden en materia de regulación y supervisión.

3.5.1. *Tendencias y su impacto en el negocio.*

Las InsurTech redundarán en una mejora en la eficiencia y en la cobertura del seguro debido a reducciones en los costos transaccionales, mejoras en la evaluación de riesgos y una mejora en la transparencia y en la experiencia del consumidor. Por estas razones, una de las principales derivadas de este proceso es que el apalancamiento en la tecnología debería mejorar el acceso al seguro para muchos segmentos sociodemográficos que hoy no tienen cobertura, contribuyendo así a cerrar la brecha de protección del seguro. Adicionalmente, tal como señala IIF (2016.b), históricamente los seguros han tenido dificultades para penetrar en segmentos socio económicos medios y bajos debido a una serie de factores, como los precios, el riesgo moral, siniestralidad elevada, asimetría de información y selección adversa. Las nuevas tecnologías permitirán segmentar mejor a los clientes y evaluar con más precisión su nivel de riesgo, reducir los precios de los seguros y llegar a más clientes mediante el uso de nuevos canales intensivos en tecnología, como la telefonía móvil.

A continuación se analizan brevemente las principales innovaciones tecnológicas que están impactando en el negocio del seguro.

1. **Plataformas digitales.** La masificación de los teléfonos móviles y de plataformas digitales como Facebook o Google ha generado nuevos canales de acceso a los clientes. Estos canales permiten a los usuarios finales contratar seguros en forma ágil, pagar primas y acelerar los procesos de reclamos, verificación y atención ante siniestros. Estos canales son más eficientes que las estructuras tradicionales de atención al público: reducen las barreras físicas y las distancias entre las compañías y los clientes, reducen costos operativos, mejoran la escalabilidad de los productos y permiten en última instancia ofrecer coberturas de seguros a menor costo.
2. **Big data y Analytics.** La aplicación de técnicas de Big Data permite segmentar clientes, ofrecer productos personalizados acordes a los distintos niveles de riesgos, optimizar los métodos de fijación de precios de las pólizas, identificar y prevenir fraudes, e identificar clientes con necesidades de cobertura de seguros. Explotar el potencial de estas técnicas requiere entre otras cosas contar con información oportuna, transparente, completa y actualizada sobre la situación del mercado, un aspecto que la Regulación debe promover con el objetivo de favorecer la conformación de mercados eficientes y completos.
3. **Telemática y telemetría.** Estas tecnologías son de creciente adopción en los seguros de automóviles. Se utilizan dispositivos que permiten conocer de forma remota la velocidad, trayectoria y distancia recorrida de un vehículo. Permite inferir el perfil de riesgo de un conductor mediante el análisis de sus hábitos de conducción. Esta tecnología también se utiliza para canalizar seguros on demand, de manera de cubrir la necesidad de conductores ocasionales o para reducir el costo de las primas para conductores que utilizan poco sus vehículos, cambiando la naturaleza de costo fijo del seguro hacia una cobertura en función del uso, como en el caso de Metromile.
4. **Plataformas P2Pi (peer to peer insurance).** Las plataformas peer-to-peer ofrecen nuevas formas de obtener seguros desde aplicaciones web o teléfonos móviles, contactando oferta con demanda (Lemonade) o creando grupos que operan como mutuales (Friendsurance). Al igual que sucede con las plataformas de *crowdfunding*, son soluciones fuertemente apalancadas en la tecnología y con foco en la experiencia del cliente.



OCTO recaba información sobre hábitos de conducción y optimiza las primas de acuerdo al nivel de riesgos del conductor. OCTO afirma que puede generar ahorros de hasta 30% en las primas de los usuarios

Friendsurance: conforma grupos de personas que desean cubrir riesgos similares. Combina un seguro mutual con un seguro (reaseguro) explícito de una aseguradora.



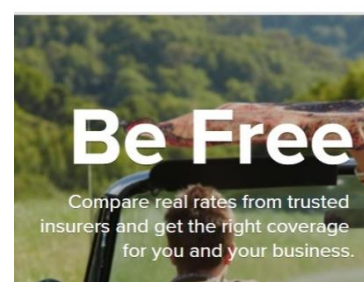
Lemonade

Forget Everything You Know About Insurance

Lemonade: ofrece seguros y capta inversores para construir los fondos. Finalizado un periodo determinado previamente, se hace un balance de las primas recibidas y los costos de siniestros, acreditando los excedentes a cada inversor.

5. **Plataformas B2C.** Plataformas online que buscan favorecer la experiencia del cliente facilitando el contacto directo con los proveedores de seguros. Estas plataformas se materializan de diversas maneras. En algunos casos, compañías aseguradoras generan plataformas digitales con el objetivo de mejorar la experiencia y el contacto con los clientes. En otros casos se desarrollan plataformas que operan como comparadores/agregadores de seguros, con el objetivo de facilitar la búsqueda de opciones según las características del

COVERHOUND®



riesgo que quiere cubrir, como el caso de Coverhound por mencionar alguno.

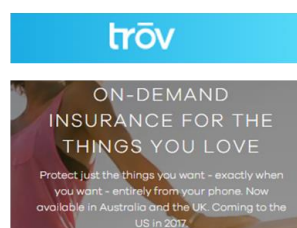
6. **Inteligencia artificial y automatización.** La automatización de procesos y toma de decisiones, así como los sistemas que simulan la inteligencia humana, capaces de resolver problemas o tomar decisiones que involucran gran cantidad de datos en tiempos mínimos, significan un aumento sustancial de la eficiencia. Chatbots y plataformas de inteligencia artificial (como Watson y Amelia) podrían utilizarse como primer nivel de atención ante reclamos, optimizando recursos y mejorando el servicio al cliente.



7. **Seguros on demand y microseguros.** Los seguros on demand reflejan el cambio de hábito de los consumidores, que migran hacia microseguros que cubren experiencias por períodos acotados. De esta forma, se aseguran bienes por los cuales el cliente no estaría dispuesto a pagar una cobertura más amplia. La masificación de los canales digitales analizada anteriormente es parte de este cambio de hábito en los consumidores.



Cuvva ofrece seguros de automóvil por día u hora, contratados a través de una aplicación a la que deben subir fotos del vehículo. Está pensado especialmente para personas que prestan o toman prestados automóviles (shared economy).



Trov permite asegurar bienes contra daño, pérdida o robo de forma remota. La plataforma permite enviar detalles del bien, elegir el tipo de cobertura, y marcar en qué momento desea estar cubierto.

8. **Internet de las cosas y wearables.** El desarrollo de nuevos dispositivos implica la existencia de nuevas fuentes de información y la posibilidad de que estos estén conectados a internet habilita acceder a los datos en tiempo real. Además, IoT permite disminuir los efectos de un siniestro, dado que la alerta del mismo o la respuesta luego de sucedido puede ser automática. Algunos ejemplos de posibles aplicaciones son el uso de sensores biométricos para monitorear ejercicio realizado, frecuencia cardíaca, o presión arterial en seguros de salud y el uso de drones para monitoreo de riesgos de incendio o daños en cultivos producto de eventos climáticos.
9. **Conducción autónoma.** Sus promotores sostienen que permitirá reducir sustancialmente la siniestralidad en el tránsito: de acuerdo a NHTSA (2015), el 94% de los accidentes de tránsito en Estados Unidos se produce por errores humanos. Si bien podría reducir la tasa de siniestralidad, también emergen nuevos riesgos, como los accidentes causados por fallas de software o por ciber ataques. Por otra parte, la conducción autónoma genera un cambio en el sujeto de riesgo y en la responsabilidad en caso de accidente. En efecto, ante un siniestro cabe preguntarse si el mismo es responsabilidad del conductor/pasajero, del fabricante de autos o del proveedor del software de conducción. En este sentido, cabe preguntarse también si la responsabilidad de contratar seguros debería migrar desde los usuarios hacia los fabricantes de autos.
10. **Cyberinsurance.** La pérdida o exposición de información de clientes, la interrupción del negocio, y el efecto que ser víctima de un ataque puede tener sobre la reputación de la empresa son

aspectos de creciente preocupación a nivel global. En su documento “*Supporting an effective cyber insurance market*” la OCDE destaca que el ciber-riesgo fue identificado como el primer o segundo riesgo de mayor preocupación para hacer negocios en 5 de los 7 países del G7, según se desprende del Global Risk Report del World Economic Forum. Esta realidad genera una nueva rama de negocio para las empresas aseguradoras. El principal desafío para las aseguradoras (y para los reguladores) es mejorar su entendimiento sobre sistemas, incidentes y seguridad de la información, de manera de estimar correctamente los riesgos que se están asegurando.

11. DLT | Blockchain. Es un sistema de registros digitales compartidos o DLT por sus siglas en inglés (Distributed Ledger Technology) compuesto de datos inalterables y grabados digitalmente en “bloques” almacenados en una cadena lineal. Entre otras cosas permite que las transacciones sean rápidamente validadas y mantenidas de forma segura a través de la criptografía, la potencia computacional y los usuarios de la red; eliminando la necesidad de que un tercero certifique la veracidad de las operaciones. Por su potencial de transformar las operaciones en diversas industrias, el análisis de Blockchain forma parte de la agenda de trabajo del World Economic Forum e impulsó además la creación de R3, una alianza entre más de 80 instituciones financieras de todo el mundo con el objetivo de desarrollar soluciones en base a DLT.

Se identifican al menos tres aplicaciones concretas en la industria del seguro: **(i)** smart contracts para suscripción de primas (contratos con un código que se auto ejecuta al cumplirse determinada condición acordada inicialmente por las partes), **(ii)** PLAFT y conocimiento del cliente a través de autenticación de información descentralizada y **(iii)** trazabilidad de activos para gestión de siniestros y resolución de reclamos.

Naturalmente, el uso de esta tecnología requiere una adaptación de la regulación vigente, que debe generar un marco legal para el uso de smart contracts y la validez jurídica del bloque de información como prueba de posesión de un activo, en tanto que los reguladores financieros deberán evaluar la validez de esta tecnología para mejorar la eficiencia y automatizar los procesos de PLAFT.



Más allá de las aplicaciones prácticas de cada una de estas innovaciones y de los cambios específicos que generan en cada segmento del negocio, es posible extraer algunas conclusiones generales sobre los impactos sobre el negocio del seguro. Algunas de las implicancias económicas más relevantes son las siguientes:

- La tecnología está cambiando la naturaleza del riesgo.
- La tecnología está cambiando los procesos de evaluación y gestión de riesgos.
- La tecnología promueve nuevos productos.
- Los nuevos canales mejoran la cobertura y reducen los costos de transacción.
- La tecnología permite mejorar el *pricing* y reducir el costo de los seguros, mejorando el acceso al seguro.

4. Iniciativas para desarrollar el mercado de seguros

En este capítulo se identifican iniciativas orientadas a promover el desarrollo de los seguros en Uruguay. Esto incluye acciones que deberían desplegar las empresas del sector para capitalizar las oportunidades de crecimiento, así como posibles iniciativas de políticas públicas. Las iniciativas se presentan en tres bloques diferenciados. En primer lugar se abordan iniciativas orientadas a cerrar la brecha de protección del seguro en Uruguay. En segundo lugar se reseñan un conjunto de acciones transversales orientadas a asegurar un funcionamiento eficiente del mercado de seguros. Finalmente, tercer lugar se identifican iniciativas para capitalizar las oportunidades que surgen como resultado de las InsureTech.

4.1. *Iniciativas para reducir la brecha de protección del seguro.*

En el capítulo 2 de este documento se analizó la penetración y la brecha de protección del seguro en Uruguay. En función de este análisis y de la situación proyectada del régimen previsional es posible afirmar que el mercado de seguros podría expandirse algo más de 2 puntos del PIB en la próxima década. Esto es así porque la brecha de protección en seguros de vida es del orden de 1 punto del Producto, en tanto que la maduración del sistema previsional impulsaría las coberturas de vida previsional en 1 punto adicional en los próximos 15 años. Además existen oportunidades de mejorar la cobertura de daños patrimoniales.

A continuación se reseñan un conjunto de iniciativas orientadas a promover el desarrollo de los seguros, detallando en cada caso la motivación, los beneficios de desarrollar esas coberturas, los posibles instrumentos de promoción y casos de referencia sobre políticas similares en otros países. Como se mencionó anteriormente, en algunos mercados ciertos tipos de cobertura tienen carácter obligatorio por sus impactos sobre el interés general, mientras que en otros casos las políticas han introducido incentivos fiscales o regulatorios con el objetivo de impulsar el desarrollo del seguro. Cabe recordar que los seguros soportan una elevada carga de impuestos directos sobre primas/ingresos¹, lo que implica que la introducción de incentivos fiscales no redundaría necesariamente en sacrificios fiscales. De todas formas, el diseño de este tipo de política debe realizar en forma cuidadosa analizando al menos tres aspectos relevantes por su impacto fiscal: (i) diseñar incentivos que apunten a la creación de nuevos mercados o que mejoren el acceso, de manera de no canibalizar impuestos que podrían recaudarse en ausencia de los incentivos, (ii) los impuestos directos que recaen sobre cada tipo de cobertura, que dependen del tipo de riesgo, y (iii) los ahorros que estos incentivos pueden generar en otras reparticiones del estado como la seguridad social, la siniestralidad vial o la cobertura de salud.

4.1.1. *Seguro de Vida*

Motivación. El seguro de vida constituye un mecanismo de protección para el sustento de un hogar ante la desaparición o invalidez de uno de los perceptores de ingresos. Este riesgo es de particular relevancia para los hogares de ingresos bajos con menores a cargo, donde un evento de este tipo podría derivar en una situación de pobreza y una interrupción del proceso educativo de los menores. Sin embargo, este tipo de coberturas es visualizado en muchas ocasiones como un producto

¹ En el caso de las coberturas de incendio ascienden a 10,15% (incluye IIEA, Impuesto a la Sangre y Prestación Complementaria CJPB), además de 22% de IVA en el caso de consumidores finales.

accesible únicamente para hogares de ingreso medio y medio-altos. Si bien en Uruguay el seguro de vida cuenta con un tratamiento tributario diferencial (exonerado de IVA), la baja penetración sugiere que se requieren acciones adicionales de los agentes del mercado y de las políticas públicas.

Instrumento de promoción. Una forma de mejorar el acceso es promover la contratación de un seguro de vida colectivo para los empleados de una empresa. Seguros de este tipo podrían tener dos componentes: (i) una prestación básica, de manera que no represente un costo elevado para los empleadores, y (ii) una extensión de la prestación básica mediante incentivos fiscales para aquellas empresas que ofrezcan planes complementarios con mejor cobertura, en particular para los empleados con menores a cargo.

La implementación de este tipo de cobertura puede materializarse tanto a través de seguros obligatorios como de incentivos que promuevan el desarrollo del mercado. A su vez, los incentivos fiscales pueden materializarse en distintos momentos del ciclo de vida de un contrato de seguros: (i) inicio (pago de prima), (ii) vigencia (duración del contrato), (iii) término (fin del contrato). Países como Argentina (Decreto 1567/74) han definido la obligatoriedad de los seguros de vida colectivos por parte del empleador como mecanismo de protección social. Otros países han otorgado un tratamiento fiscal diferencial a los seguros colectivos con el objetivo de promover una mayor cobertura del sistema. Por ejemplo, en el caso de México los seguros de Vida están exentos de IVA (similar al caso de Uruguay), pero solo son deducibles de impuestos las primas abonadas en cobertura de grupo y colectivas. Por más información sobre los incentivos fiscales al seguro de vida ver Calderón (2001).

Otro aspecto relevante a efectos de desarrollar el mercado de seguros de vida es contar con información detallada sobre los diferentes productos de seguro de vida (vida, vida colectivo, vida con ahorro, vida saldo deudor), detallando volumen de primas y cantidad de pólizas para cada uno de ellos. Si bien el producto de seguro de vida colectivo ya existe en Uruguay, la información de mercado no permite saber cuántas pólizas de este tipo se han emitido ni cuántas personas cuentan con estas coberturas. Contar con información pública y oportuna debería apuntalar el desarrollo de este mercado.

Finalmente, cabe destacar nuevamente la importancia de contar con seguros formales, que operan bajo la órbita de la regulación vigente en Uruguay como forma de asegurar la protección de los consumidores. En este sentido, se sugiere adoptar acciones de control y sanción sobre los seguros off-shore que ofrecen coberturas en Uruguay pero que operan al margen de la Regulación vigente.

4.1.2. Seguro de Vida con Ahorro

Motivación. Como se mencionó anteriormente, una de las principales contribuciones de los sistemas de seguros es su promoción del ahorro, lo que contribuye en forma indirecta al crecimiento a través de la canalización del ahorro hacia la acumulación de capital. Por otra parte, los sistemas de pensiones comienzan a enfrentar presiones crecientes debido al aumento de la esperanza de vida, la caída de las tasas de interés reales y los cambios en el mercado laboral. Por todo ello, incrementar los niveles de ahorro aparece como una necesidad creciente, en particular para economías como Uruguay que enfrentan una presión demográfica por el envejecimiento de su población. Ante esta evidencia, es posible afirmar que Uruguay deberá realizar o bien modificaciones parciales al régimen de seguridad social vigente, o bien una segunda generación de reformas que complemente el camino iniciado en 1996. Los seguros de vida pueden realizar un aporte valioso a esta problemática.

Instrumento de promoción. Se propone promover el ahorro a través de incentivos fiscales para la contratación de seguros de Vida. El caso de Brasil demuestra el potencial que puede tener este tipo

de políticas en la canalización del ahorro. Deducir las primas de seguro de vida de los pagos de IRPF e implementar tasas diferenciales para las rentas de capital podría impulsar este tipo de coberturas.

El caso de KiwiSaver² en Nueva Zelanda ilustra de qué manera los incentivos al ahorro pueden complementar un sistema de pensiones. El sistema de pensiones en ese país combina una pensión pública (opera en la práctica como un pilar solidario financiado por el presupuesto nacional) para todos los residentes mayores a 65 años que hayan vivido al menos 10 años en el país³. Esta pensión por vejez denominada Superannuation es una prestación básica universal por un monto equivalente a 60%-72,5% del salario medio de la economía dependiendo de estado civil del beneficiario. KiwiSaver fue introducido en 2007 como forma de incentivar el ahorro para el retiro jubilatorio complementario a la Superannuation: todo trabajador entre 18 y 65 años es afiliado en forma automática a un plan KiwiSaver con una cuenta de ahorro. Los trabajadores eligen una tasa de ahorro del 4% al 8% de su ingreso, siendo 4% la opción por defecto. Los trabajadores que optan por una contribución del 8% reciben un crédito fiscal de NZ\$ 1.040 anuales que son depositados directamente en su cuenta de ahorro KiwiSaver. En forma complementaria, los empleadores también contribuyen a la cuenta de ahorro con 4% del salario del empleado (hasta 2008 este aporte era voluntario, luego se implementó un aporte obligatorio de 1% a partir de 2008 hasta alcanzar 4% en 2011), recibiendo a cambio un crédito fiscal de NZ\$ 1.040 anuales por empleado.

4.1.3. Seguro de Vida Previsional

Motivación. La maduración progresiva del sistema de ahorro previsional de capitalización individual demanda la existencia de un mercado de seguros eficiente con el objetivo de transformar los ahorros generados durante la vida activa del trabajador en rentas vitalicias una vez que accede a la jubilación. Ponce y Rodríguez (2012) reseñan algunos de los desafíos que enfrenta la provisión eficiente de estos seguros: desajustes entre la tasa de interés técnico y el retorno de las inversiones, inadecuación de tablas de mortalidad (estática, única y desactualizada), indexación de pasividades a los salarios y ausencia de un mercado profundo en UR. La combinación de estos elementos da lugar a un descalce entre el rendimiento de las inversiones y las obligaciones, que amenaza el cumplimiento de las obligaciones y/o el patrimonio de los prestadores. Dada la ausencia de condiciones apropiadas, las aseguradoras privadas se han retirado de este mercado por el momento, por lo que los riesgos que genera este tipo de cobertura están siendo asumidos por el sector público a través de la exposición del Banco de Seguros del Estado.

Cabe aclarar que las aseguradoras (AUDEA Y BSE), BCU y la Unidad de Deuda del MEF han trabajado conjuntamente en el abordaje de estos y otros desafíos vinculados a la prestación de los seguros de renta previsional. Sin perjuicio de los avances hasta el momento, a continuación se explicitan algunos principios e iniciativas que deberían contemplarse.

Propuestas: la conformación de un mercado eficiente para la provisión de seguros previsionales requiere modificaciones en torno a dos pilares. En primer lugar, a corto plazo es necesario crear un mercado profundo y líquido en una moneda indexada al IMSN de manera de evitar descalces entre el retorno obtenido por las reservas y las obligaciones con los asegurados. A largo plazo, Uruguay debería rediscutir la indexación de las pasividades al IMSN en el marco de una segunda generación

² <http://www.kiwisaver.govt.nz/>

³ <https://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v67n4/67n4p113.html#mn9>

de reformas del régimen de seguridad social. En segundo lugar, se requiere redefinir parámetros técnicos como la tasa de interés técnico y permitir el uso de tablas de mortalidad dinámicas y segmentadas según colectivos de riesgo a efectos de acotar el riesgo de longevidad, siguiendo las recomendaciones de Ponce y Rodríguez (2012). La participación de las aseguradoras en este mercado implica adoptar decisiones que tienen impactos en horizontes de 20 o 30 años. Por este motivo, el “riesgo regulatorio” es también un factor a tener en cuenta. En este sentido es necesario promover reglas estables y previsibles, que no tengan impactos en forma retroactiva.

4.1.4. Seguros de daños patrimoniales: incendio + HTT

Motivación. Los incendios y los eventos climáticos, constituyen una fuerte amenaza al patrimonio de hogares y empresas. Pese a la severidad del riesgo, es frecuente observar casos sin cobertura o afectados por el problema del infraseguro (caso en que la suma asegurada es inferior al valor del bien asegurado). Eventos como incendios, huracanes, tornados y tempestades pueden derivar en la destrucción del principal activo de los hogares (la vivienda) y pueden afectar la continuidad del negocio en el agro, la industria o los comercios. Casos como el tornado que afectó a la ciudad de Dolores en 2016 dejan en evidencia el daño potencial que pueden generar. A su vez, la inmediata reconstrucción de las viviendas e industrias que contaban con seguros deja en evidencia la importancia de contar con coberturas formales.

Instrumento de promoción. Se propone promover el uso de seguros en las empresas mediante incentivos fiscales para la determinación del impuesto al patrimonio, deduciendo las primas pagas del activo gravado por el IP.

4.1.5. Otras oportunidades para cerrar la brecha de protección

Además de las iniciativas puntuales reseñadas anteriormente, existe otro conjunto amplio de oportunidades de crecimiento de los seguros, cuyo desarrollo tendría impactos positivos en dimensiones como la salud, el acceso a vivienda, el mercado laboral y el medio ambiente.

Seguros de alquileres. Celebrar contratos de alquiler encierra un riesgo de crédito para el propietario del inmueble. El desarrollo de los seguros de alquileres en los últimos años constituye una alternativa adicional para la cobertura de estos riesgos y ha derivado en una mayor competencia en este mercado, generado nuevas y mejores condiciones de acceso. Este tipo de coberturas le asegura al propietario el cumplimiento en el pago del alquiler establecido en el contrato de arrendamiento; en tanto que el inquilino cuenta con una opción accesible, de rápida tramitación y sin necesidad de fianza solidaria o garantía. Se trata de un mercado incipiente, con potencial de crecimiento en los próximos años, en particular para hogares de ingresos medios-bajos y empresas con poca capacidad de financiera de afrontar otros mecanismos de garantía como la constitución de depósitos a plazo fijo.

Seguros de salud para complementar las coberturas del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS). La creación del SNIS determinó un aumento significativo de la cobertura de los servicios de salud en Uruguay. En tanto la provisión de servicios de salud se trata en esencia de un seguro de riesgos de salud, las compañías aseguradoras tienen un espacio para complementar las prestaciones que realiza el SNIS. Por ejemplo, la atención de enfermedades de baja prevalencia puede ser costosa para los prestadores locales debido a la escala de nuestro mercado. En la medida que las aseguradoras pueden construir un *pooling* global de riesgos, la contratación de un seguro médico para ofrecer coberturas específicas podría ser una manera eficiente de mejorar la cobertura del SNIS. Estos seguros podrían contratarse directamente por los usuarios, o podrían ser contratados por los prestadores a manera de “reaseguro” de sus riesgos locales. Algunos ejemplos de riesgos que

podrían asegurarse con la cobertura de cirugías de alta complejidad en el exterior, trasplante de órganos y tratamientos oncológicos.

Cobertura de daño ambiental. El desarrollo de actividades productivas genera en algunos casos externalidades negativas sobre el medio ambiente. La contaminación de plomo por actividades industriales y la contaminación de cursos de agua como resultado de las actividades agropecuarias han ganado terreno en la agenda pública en Uruguay. Los seguros de daño ambiental tendrían dos beneficios en materia de bienestar general: (i) en tanto la prima está asociada al riesgo, los contratantes del seguro tendrían incentivos a aplicar políticas de gestión de riesgos con el objetivo de reducir el costo del seguro, (ii) las aseguradoras tendrían el capital necesario para mitigar eventuales daños y adoptar acciones de reparación. Se recomienda evaluar la conveniencia de promover la contratación de seguros en aquellas actividades que generan riesgo ambiental. Una alternativa es que el Estado evalúe la relación costo-beneficio de financiar una porción del seguro al productor como una posible medida preventiva, considerando que de materializarse un desastre podría implicar erogaciones significativamente mayores. Las compañías de seguros podrían colaborar en el diseño de coberturas junto a organismos como DINAMA, diseñando primas óptimas que generen incentivos adecuados en materia de gestión de riesgos.

Cauciones judiciales. El seguro de caución se constituye con la finalidad de proteger a una contraparte o a terceros por los perjuicios que puedan surgir de la aplicación de una medida judicial. Adicionalmente, los seguros de cauciones judiciales constituyen una solución accesible para pequeñas empresas o personas que no tienen capacidad financiera de afrontar la constitución de una garantía que solvete el cumplimiento de medidas cautelares o indemnizaciones por perjuicios causados.

Cauciones para asegurar el cumplimiento de las obligaciones laborales. Las cauciones también pueden utilizarse para gestionar los riesgos de responsabilidad por tercerizaciones laborales.

Cauciones para gestionar el riesgo construcción. Países como Argentina, España y Chile han promovido el uso de cauciones para reducir el riesgo que los compradores asumen al comprar viviendas en el pozo, promoviendo así el desarrollo del mercado inmobiliario y facilitando el acceso a la vivienda por parte de los compradores.

Cauciones para contratar con el Estado. En los procesos de contratación por parte del Sector Público suelen exigirse garantías de cumplimiento de servicios mediante depósitos o avales bancarios. Los seguros de caución pueden ofrecer estas mismas garantías y permiten el acceso a estos procesos por parte de pequeñas y medianas empresas, que en algunos casos no tienen capacidad financiera para obtener un aval o para constituir un depósito. Se sugiere incorporar los seguros de cauciones como una garantía válida en todos los procesos de contratación del sector público.

4.2. *Iniciativas para promover un mercado de seguros eficiente*

En este apartado se resumen un conjunto de iniciativas orientadas a mejorar el funcionamiento del mercado de seguros mediante cambios en el marco legal, en la regulación y en la fiscalización.

4.2.1. *Desarrollo del mercado de capitales*

Como se comentó anteriormente, uno de los aspectos distintivos del seguro moderno es la gestión de las reservas como mecanismo que garantiza el cumplimiento de sus obligaciones a largo plazo. La gestión eficiente de estas reservas es fundamental a efectos de asegurar la solvencia de las prestaciones. En la medida que las oportunidades de crecimiento del seguro se asocian en parte a

riesgos con maduración a largo plazo (vida y vida previsional), las aseguradoras tienen un rol clave en la financiación de proyectos de inversión a largo plazo y en la participación de emisiones de largo plazo en el mercado local.

Al cierre de 2016 el sector de seguros gestionaba activos totales por casi USD 4.000 millones y el monto de las reservas administradas superaba levemente los USD 3.000 millones, lo que deja en evidencia el potencial de estos fondos para financiar inversiones productivas que requieren fondeo a largo plazo, como por ejemplo la construcción de infraestructura con financiamiento privado bajo el régimen de PPP o similares.

4.2.2. Legislación y Regulación del Mercado de Seguros

a. Ley del Mercado de Seguros

En el año 2015 el Poder Ejecutivo remitió al Parlamento un Proyecto de Ley que propone modificar el marco legal del contrato de seguros alineándolo con legislaciones más modernas a nivel de derecho comparado. Este Proyecto de Ley de contrato de seguro (que está actualmente en la órbita de la Comisión de Constitución y Códigos del Senado), tiene una historia de trabajo interinstitucional: Ministerio de Economía y Finanzas, Banco Central del Uruguay, BSE y AUDEA.

En la actualidad, el contrato de seguros se encuentra regulado por el Código de Comercio de 1866. Los riesgos asegurados evolucionan a lo largo del tiempo, acompasando la permanente innovación del mercado, avances tecnológicos, sociales y económicos, motivo por el cual el legislador de 1866 no pudo prever en ese entonces muchos de los riesgos que hoy son comunes y que por lo tanto resulta fundamental considerar y regular.

A pesar de las limitaciones de la legislación vigente, el mercado asegurador se ha expandido en forma constante y se ha vuelto cada vez más competitivo impulsado por la ley de desmonopolización de 1993. En este sentido, resulta de fundamental importancia contar con un marco legal moderno y flexible compatible con el desarrollo del mercado asegurador hacia el futuro. En esa dirección han trabajado en forma conjunta y alineada AUDEA y el BSE, mediante propuestas de modificaciones a la ley, que fueron sometidas a la consideración del Parlamento.

b. Regulación de la Intermediación de Seguros

Uruguay no cuenta con una legislación específica de intermediación en materia de seguros. Los intermediarios ejercen un rol importante como canal de distribución de los seguros, sirviendo como nexo entre las compañías aseguradoras y sus asegurados. Su relevancia radica básicamente en el conocimiento que deben tener por un lado sobre la oferta de productos y manejo del mercado, y por otro de las necesidades del cliente, debiendo asesorarlo con el objetivo de celebrar un contrato de seguros adecuado a sus necesidades, contribuyendo de este modo a generar una relación de confianza entre las partes. La aprobación de una ley que regule esta función permitiría culminar el proceso de profesionalización de ese actor del sector.

Además de la figura característica del “corredor independiente”, se identifican otras figuras de intermediarios que deberían estar alcanzados por la regulación, tales como los comúnmente denominados “agentes exclusivos” de una aseguradora, los “agentes vinculados” a varias aseguradoras y otros canales de distribución como las entidades financieras, grandes superficies, etc.

Dada la relevancia del rol de los intermediarios, se destaca la importancia de regular dicha actividad con el objetivo de promover su profesionalización, idoneidad técnica y clara definición de responsabilidades.

En este sentido, algunos de los aspectos relevantes que debería considerar la regulación de intermediación se detallan seguidamente:

(i) **Licenciamiento y Registro**

Uruguay no cuenta con un sistema de licenciamiento y registro de la actividad de intermediación de seguros, como es práctica en otras regulaciones a nivel internacional y específicamente algunos países de Latinoamérica.

Se entiende por licencia al documento que otorga el regulador acreditando que una persona o empresa está autorizada para intermediar en seguros, siendo usualmente la licencia la condición previa al registro. Por lo general es el propio regulador quien mantiene un registro formal y centralizado de intermediarios de acceso público, oficiando como un mecanismo a través del cual el consumidor de seguros pueda verificar la información del intermediario, así como aquellos intermediarios que han sido sancionados disciplinariamente o descalificados de su condición. Tal es el caso de USA, la Unión Europea, México, Perú, Argentina, Chile y de algunos países asiáticos.

Según las recomendaciones dadas por la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros, previo al registro del intermediario, el mismo debería proporcionar al regulador (autoridad de licenciamiento o registro) información tal como:

- Copia del **Código de Conducta** o confirmación de aceptación de las reglas de conducta publicadas por el supervisor. Algunos países prevén en su regulación la exigencia de suministrar **antecedentes penales o administrativos** al mismo.
- Detalles de la **conformación societaria**, incluyendo toda la información pertinente necesaria para proporcionar una comprensión completa de la calidad del intermediario y su control. En este sentido, deberían definirse en forma previa las formas societarias admitidas para el ejercicio de la actividad de intermediación.
- El **método propuesto de capitalización**. En algunas legislaciones, por ejemplo, Colombia, se le exige al corredor mantener un capital mínimo de acuerdo a los montos determinados por el regulador. En otros países resulta suficiente que el intermediario cuente con un seguro de Responsabilidad Civil.

(ii) **Idoneidad para el ejercicio de la actividad**

La mayoría de las legislaciones latinoamericanas facultan al regulador para determinar de forma discrecional si una persona cuenta con la idoneidad necesaria como para desarrollar la actividad de intermediario de seguros, así como los requerimientos que debe cumplir como ser:

- Acreditar un nivel de educación mínimo requerido (ejemplo bachiller).
- Acreditar un nivel de experiencia mínima de años en el ejercicio de la profesión.
- Rendir un examen de conocimientos técnicos sobre seguros (certificación profesional expedida por una institución educativa aprobada por el regulador), que en algunos casos puede requerir una carga horaria mínima de horas lectivas, así como requerimientos mínimos de actualización permanente.

La necesidad de este último requerimiento se debe a que los seguros revisten cierta complejidad técnica y jurídica, razón por la cual el intermediario debería conocerlos en profundidad de modo de poder asesorar adecuadamente al cliente de acuerdo a sus necesidades y perfil de riesgo.

Las calificaciones y experiencia de los intermediarios también deben ser apropiadas según el tipo de intermediación que se llevará a cabo.

Cabe destacar la importancia de promover la existencia de un nivel adecuado de idoneidad por parte de los intermediarios de seguros para el ejercicio de su profesión a través del cumplimiento de los aspectos señalados. En este sentido, los nuevos intermediarios deberían cumplir con los requerimientos mínimos de idoneidad y solvencia técnica requeridos por la regulación para poder operar. No obstante, para el caso de los intermediarios existentes, se sugiere la implementación de un sistema de transición que les permita cumplir dichos requerimientos en forma progresiva de acuerdo a un cronograma a definir.

(iii) **Régimen de incompatibilidades**

Otro de los aspectos contemplados en la mayoría de las legislaciones latinoamericanas son las funciones o actividades que representan un conflicto de interés con la intermediación de seguros, aspecto que se debería evaluar al momento de otorgamiento de la licencia y supervisión posterior. Seguidamente se mencionan algunos casos de incompatibilidades que podrían ser contemplados en la regulación:

- Ejercer un cargo oficial o función pública;
- Ser funcionario o empleado de instituciones financieras, de aseguradoras o de sus empresas controladoras, con excepción de las fuerzas de venta dependientes;
- Ser funcionario o empleado de una administradora de fondos de pensiones;
- Ser accionista, funcionario o empleado de empresas comerciales cuando los seguros que adquieren dichas empresas o sus clientes excedan un porcentaje sustantivo del total intermediado por el corredor;
- Ser perito de seguros.

(iv) **Régimen de responsabilidades**

Uno de los principales cometidos de la regulación de la intermediación de seguros consiste en proporcionar un marco regulatorio que proteja y promueva los derechos de los consumidores.

En este sentido, la regulación debería determinar el conjunto de responsabilidades que como mínimo debería cumplir el intermediario en el ejercicio de sus funciones.

Un aspecto fundamental consiste en la definición de las responsabilidades de los intermediarios en cuanto al suministro de información a los consumidores, de modo de que los mismos cuenten con información cierta, completa, exacta y comprensible, previamente a la celebración del contrato, respecto de las condiciones y normas que rigen el contrato de seguros, los derechos del consumidor, el rol en que actúa el intermediario y su relación con la compañía aseguradora y toda otra información relativa a los productos y servicios ofrecidos y los costos asociados al contrato de seguros.

En forma adicional, deberían definirse las responsabilidades mínimas en cuanto al su rol de asesoramiento y asistencia al asegurado, así como en la prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo y lucha contra el fraude.

En caso de incumplimiento de estas responsabilidades mínimas, la mayoría de las legislaciones latinoamericanas otorgan facultades a los reguladores para establecer un régimen de sanciones administrativas, que pueden comprender desde sanciones pecuniarias hasta la pérdida de la licencia de los intermediarios.

4.2.3. Promover la cultura del seguro

Uno de los pilares fundamentales para promover la cultura del seguro y fomentar la inclusión en seguros o *“insurance inclusion”* es la educación en la materia.

La educación en seguros es un proceso mediante el cual los consumidores mejoran su entendimiento sobre los productos, procesos y riesgos asociados a través de la información, capacitación y asesoramiento, lo que redundará en una mejor toma de decisiones.

La educación, entendida como sensibilización, permite lograr cambios en los hábitos y conductas respecto al seguro en la población, promoviendo el uso de productos de seguros. Las ventajas de este tipo de iniciativas pueden ser más fácilmente visibles para la promoción de aquellas ramas cuya brecha de protección del seguro respecto a la región es mayor, tales como seguros de vida, o vida con componente de ahorro.

Coordinar las iniciativas de educación para llegar a la población tradicionalmente no atendida por las empresas aseguradoras, puede ser una estrategia acertada para facilitar una mayor penetración en el mercado.

Para desarrollar un programa de educación efectivo, que logre modificar los hábitos de la población en favor del seguro, el mismo se debe encontrar alineado a la estrategia de las empresas del sector e integrado a sus esfuerzos comerciales. En este sentido, resulta relevante la realización de un proceso de investigación preliminar del mercado, de modo de asegurar que el enfoque en que se lleva a cabo el programa de educación, su contenido y canales resulte de relevancia para el público objetivo.

Los medios, canales y herramientas utilizadas para difundir las iniciativas de educación y promoción del mercado de seguros son diversos. En algunas circunstancias resulta beneficioso diseñar programas que impacten en una amplia proporción de la población. En estos casos, los canales más apropiados son las exhibiciones y campañas de comunicación y publicidad masivas a través de la televisión, radio y redes sociales como es el caso de “Mayo Amarillo” (campaña de prevención y seguridad vial).

Por otra parte, existen programas educativos que se diseñan con un contenido más customizado y detallado de acuerdo a las necesidades y características de la audiencia (edad, género, ocupación). Un ejemplo de ello es el caso BCU Educa, que si bien tiene como objetivo contribuir a una mejor comprensión de las temáticas económicas y financieras por parte de toda la sociedad, las técnicas adoptadas difieren según el público objetivo, combinando en el caso del público escolar y liceal educación con entretenimiento a través de la organización de ferias con juegos educativos, dictado de seminarios presenciales, visitas guiadas, material audiovisual, etc.

Un aspecto fundamental para el éxito de estos programas de entrenamiento es la selección de proveedores adecuados y confiables para su ejecución.

Se propone realizar un plan de educación y promoción del seguro, uniendo esfuerzos de agentes públicos y privados, con el objetivo comunicar las ventajas de los seguros a la población y desarrollar la cultura del seguro.

Adicionalmente a la implementación del plan, resulta importante desarrollar técnicas de medición de los resultados respecto al cambio de comportamiento del público objetivo y a las mejoras en el acceso a los productos de seguros en general.

4.2.4. Fiscalización del SOA y adecuación del régimen de coberturas especiales

El Seguro Obligatorio de Automotores fue creado por la Ley 18.412 dando respuesta al problema social de atender a las víctimas de los siniestros de tránsito. El artículo 1 de la Ley dispone que la creación “un seguro obligatorio que cubra los daños que sufran terceras personas como consecuencia de accidente causado por vehículos” y explicita que se prohíbe “la circulación de dichos vehículos que carezcan de la cobertura del seguro”. El artículo 25 expresa que “el Ministerio del Interior procederá al secuestro de todo vehículo automotor que circule sin seguro obligatorio, y dispondrá su depósito a cargo del propietario, poseedor o guardador de hecho del mismo” y que las Intendencias deben denunciar ante al Ministerio del Interior en caso de constatar la circulación de vehículos sin SOA.

Adicionalmente, con el objetivo de asegurar la protección de un tercero que sufra las consecuencias de un siniestro, la Ley dispone la creación de un Régimen de Coberturas Especiales para aquellos casos en que no se pueda identificar el vehículo que causa el siniestro, para vehículos sin cobertura y para vehículos robados.

De acuerdo a los registros del BCU, en 2016 se celebraron 1.066.579 contratos SOA, por debajo de los 1.328.651 vehículos que integran el parque automotor (información del SUCIVE, vehículo con al menos un pago en 2015 y 2016). Esto implica que el incumplimiento del SOA es del orden del 20% del parque automotor. Esta situación se explica en buena medida por la evasión del SOA en el caso de las motos (60% de cobertura), mientras que en la Categoría A del Sucive la cobertura es del 90% (autos, camionetas, otros vehículos livianos y ómnibus).

Estas estadísticas demuestran el incumplimiento de las disposiciones del artículo 1 de la Ley. Por otra parte, los costos por los siniestros de los vehículos sujetos al régimen de coberturas especiales son asumidos por los vehículos que cumplen la Ley. A mayor evasión del SOA, mayor debería ser el monto del seguro de los que sí pagan de manera de poder financiar el régimen de coberturas especiales. La falta de fiscalización funciona en los hechos como un incentivo a la no contratación en algunos colectivos riesgosos y promueve conductas de riesgo moral que no favorecen la seguridad vial.

Propuestas:

- 1) Eliminar la evasión del SOA mediante un sistema de fiscalización electrónica que permita identificar los vehículos que integran el parque automotor de SUCIVE y que no tienen póliza vigente del SOA. Incluir la multa prevista en el artículo 25 de la Ley 18.412 dentro de las multas reportadas electrónicamente en la plataforma de SUCIVE.
- 2) Promover una reforma del SOA que incorpore los aprendizajes de los últimos años, corrigiendo aspectos como la aplicación de la cobertura en caso de siniestros y la modificación del régimen de exclusiones de manera de alinear incentivos y reducir el riesgo moral.

4.3. Iniciativas para capitalizar los avances de la revolución digital.

Los cambios en el modelo de negocios del seguro apalancados en los avances tecnológicos generan oportunidades de expansión para el mercado de seguros y permitirán una mayor cobertura de los

riesgos que asumen los agentes debido a la reducción de primas, a los menores costos transaccionales y a las mejoras en la gestión de riesgos que podrán implementar las compañías. Los agentes del mercado deberán capitalizar estas oportunidades desarrollando nuevos productos y ofreciendo nuevas coberturas que reduzcan progresivamente los costos de las primas y permitan que nuevos colectivos sociodemográficos accedan a coberturas de riesgo.

Este proceso deberá ser acompañado y promovido por un cambio en la regulación y supervisión del sector, que también deberá adaptarse a estas nuevas tendencias incorporando nuevas tecnologías en sus procesos de supervisión y modificando la regulación de manera de promover el desarrollo de las nuevas tecnologías, asegurando al mismo tiempo los derechos de los consumidores y salvaguardando la estabilidad financiera del sistema. La tecnología ofrece además una oportunidad para acelerar los tiempos de respuesta y reducir los costos de transacción implícitos en los procesos de regulación y supervisión. Contar con una regulación ágil y adaptada a los desafíos que impone la revolución digital es de vital importancia en un contexto en el que los nuevos jugadores no regulados introducen cambios vertiginosos en el modelo de negocio, imponiendo una fuerte presión competitiva sobre las compañías aseguradoras.

4.3.1. InsurTech: impacto en el mercado y desafíos para el regulador

Las InsureTech podrían cambiar radicalmente la estructura del seguro: emergen nuevos jugadores, cambian los productos, cambian las fuentes de riesgo y los objetos de seguro. Ante este escenario surgen algunas interrogantes relevantes: ¿con qué velocidad van a madurar estas tendencias?, ¿cómo reaccionarán las compañías aseguradoras?, ¿qué rol tendrán los GAFA (Google, Apple, Facebook y Amazon) en el mercado de seguros del futuro? Las respuestas a estas preguntas no son triviales porque pueden derivar en distintas configuraciones del mercado a futuro, implican distintos desafíos para las aseguradoras y para el regulador.

Algunos desafíos regulatorios

P2Pi.- conflicto entre innovación, supervisión y competencia.

Datos.- conflicto entre eficiencia (*pricing* y gestión de riesgos) y privacidad.

Conducción autónoma.- ¿responsabilidad del conductor o del fabricante?
¿Cómo regular riesgos de *software failure* y *ciber ataques*?

En este contexto, en un reciente documento de trabajo la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS (2017)) analiza las innovaciones en el mercado de seguros y los desafíos que surgen para el sistema de regulación y supervisión. Este organismo plantea que el negocio podría evolucionar hacia tres posibles escenarios, cada uno de los cuales implica distintos desafíos para el supervisor.

Escenario 1: las compañías aseguradoras logran madurar las innovaciones tecnológicas, ya sea por innovación propia o adquiriendo soluciones externas; no se producen cambios disruptivos en el entorno competitivo. La innovación deriva en nuevos productos y modifica los procesos de negocio.

Escenario 2. Asume que la cadena del seguro se desagrega: el cliente compra seguros a través de firmas tecnológicas o de consumo final en otras

industrias. Las aseguradoras llegan a los clientes crecientemente a través de intermediarios tecnológicos. El negocio de las aseguradoras se vuelve menos predecible, sus ventas dependen del éxito de su partner tecnológico.

Escenario 3. Asume que las innovaciones en el sector ocurren de la mano de los gigantes tecnológicos globales, que desplazan a las aseguradoras. Las primas quedan embebidas en productos (autos autónomos) o servicios

(transporte colaborativo). Es el más desafiante para el regulador, ya que las BTF (Big Technology Firms) son firmas multinacionales con procesos tecnológicos de carácter global que no reconocen fronteras. La supervisión a nivel local será crecientemente compleja. Este escenario requiere maximizar esfuerzos por coordinar con supervisores financieros de otros mercados y otras industrias (tecnología, comunicaciones).

Escenarios de negocio	Desafíos para el Supervisor
Escenario 1: Incumbente mantiene su relación con los clientes	– Supervisión tradicional quedará rezagada. – Entender tecnología y su impacto en los procesos del negocio. – Adecuar regulación prudencial para gestionar nuevos riesgos y la estructura de Gobierno Corporativo para los acuerdos con InsureTech – Asegurar solvencia de nuevos competidores y promover la innovación (sandbox)
Escenario 2: se fragmenta cadena de valor, incumbentes pierden el control	– Más fragmentación, menos transparencia. – Adecuar requerimientos de capital: diseño actual podría subestimar volatilidad del negocio a futuro – Supervisión financiera y regulación enfrentará dificultades para controlar el seguro y proteger al cliente
Escenario 3: BTF* o GAFA** desplazan aseguradoras tradicionales, aseguradoras pierden control de clientes finales	– Gestionar desaparición de incumbentes no digitales. – Protección de datos y ciberseguridad emergen como problemas centrales. – Fortalecer esquemas de supervisión global. Tecnología borra las fronteras (seguros y BTF son globales)

Fuente: en base a IAIS (2017), Fintech Developments in the Insurance Industry

* BTF: Big Technology Firms

** GAFA: Google, Amazon, Facebook, Apple

Más allá de cuál de estos escenarios predomine, IAIS (2017) concluye que algunas de las nuevas tendencias tecnológicas son irreversibles. El uso de Big data afectará todas las líneas de negocios y su combinación con la inteligencia artificial impactará en el diseño de productos, en el pricing y en la gestión de riesgos. La utilización de DLT (Blockchain) requerirá cambios en la normativa, en los estándares regulatorios y en los marcos legales. En este contexto, IAIS (2017) entiende que los reguladores y supervisores enfrentan al menos los siguientes desafíos:

- Comprender y evaluar las nuevas tecnologías. El supervisor debe entender cómo funcionan estas nuevas tecnologías a efectos de evaluar sus beneficios y los riesgos que implican. El supervisor debería establecer recomendaciones o principios bajo los cuales el uso de nuevas tecnologías será promovido por el mercado. A estos efectos, considerar la creación de “cajas de arena regulatorias” para evaluar sus impactos en ambientes controlados puede ser un camino.
- Ajustes al marco de regulación prudencial, a efectos de adecuar la cobertura de nuevos riesgos (riesgos operacionales por el uso masivo de algoritmos) y adecuar las prácticas de gobierno corporativo para un entorno de negocios donde habrá un rol relevante de terceros que colaboran con los proveedores de seguros.
- Ajustes al marco regulatorio de conducta de los negocios y protección del consumidor.
- Aumentar la colaboración con otros *stakeholders*, como las compañías aseguradoras, con otros reguladores financieros y con otros organismos reguladores de comunicación y tecnología.
- Adaptar los recursos disponibles. Esto implica por un lado evaluar en qué medida las nuevas tecnologías pueden ser utilizadas para automatizar procesos de supervisión y control. Por otro lado, a nivel de recursos humanos se requieren perfiles y habilidades técnicas capaces de comprender estas innovaciones y evaluar sus riesgos.

Adicionalmente, la configuración de algunos de los escenarios de negocio antes mencionados podría aumentar los desafíos para los reguladores. Además de estos riesgos regulatorios, tal como se

analizó en el apartado anterior, las InsurTech representan una oportunidad para mejorar la cobertura del seguro, generando beneficios en materia de ahorro, protección y productividad. Por este motivo, el principal desafío para los reguladores y supervisores es evaluar el trade off entre los riesgos derivados de las nuevas tecnologías y los beneficios que generan en materia de bienestar del consumidor, y encontrar los mecanismos que permitan por un lado desarrollar las innovaciones tecnológicas en un ambiente controlado y por otro, proteger a los consumidores y salvaguardar la estabilidad financiera del sistema. Ignorar estas tensiones podría generar condiciones propicias para que la innovación en el negocio de seguros provenga de otras industrias en entornos no alcanzados por la regulación prudencial, con efectos potenciales sobre la estabilidad del sistema.

5. Reflexiones finales

El mercado de seguros se encuentra rezagado en Uruguay, tanto en comparación con la región como con otros países de similar nivel de desarrollo económico. Avanzar hacia un mercado de seguros más desarrollado es esencial para apuntalar el desarrollo económico de Uruguay y para mejorar el bienestar de su población. Un mercado de seguros completo reduce la incertidumbre y facilita la toma de decisiones por parte de individuos y empresas, promoviendo el ahorro y favoreciendo la inversión.

El desarrollo del mercado de seguros requiere de acciones conjuntas de las compañías aseguradoras, del regulador sectorial y del Estado en general. Las compañías aseguradoras deben trabajar con mayor intensidad en la promoción de la cultura aseguradora, en la educación en materia de seguros, en el desarrollo de nuevos productos para incluir segmentos socioeconómicos que no acceden a coberturas en la actualidad y en la creación productos más accesibles aprovechando la reducción de costos de transacción que genera la revolución digital. El desarrollo de los seguros tiene un rol fundamental en la cobertura de riesgos que afectan el bienestar de la población; por este motivo los seguros podrían operar como complemento de las políticas públicas. Esto requiere diseñar y masificar coberturas para atender riesgos en áreas como la seguridad social, el acceso a la vivienda, la protección del medio ambiente, la cobertura de salud y la cobertura ante accidentes viales y laborales.

Entre otros aspectos la regulación debería promover un marco que promueva la profesionalización de las actividades de intermediación. La regulación enfrenta además el desafío de adaptarse a la era digital del seguro incorporando nuevas tecnologías en sus procesos de supervisión y modificando la regulación de manera de promover el desarrollo de las nuevas tecnologías, asegurando al mismo tiempo los derechos de los consumidores y salvaguardando la estabilidad financiera del sistema. La tecnología ofrece además una oportunidad para acelerar los tiempos de respuesta y reducir los costos de transacción implícitos en los procesos de regulación y supervisión.

Desarrollar el mercado de seguros también requiere reformas en el marco institucional y analizar la conveniencia de políticas que introduzcan incentivos para la cobertura de ciertos riesgos, en línea con las iniciativas adoptadas en otros países que han promovido el desarrollo del seguro. Definir un mix de políticas apropiado para promover el desarrollo del seguro requiere un análisis detallado de sus impactos y alcanzar un balance adecuado entre coberturas y costos. La imposición de seguros obligatorios requiere un equilibrio extremadamente delicado entre las prestaciones de este tipo de coberturas y el costo para los usuarios (consumidores y empresas): seguros con buen nivel de cobertura pueden derivar en costos elevados que sean inviables para las personas o que afecten la competitividad de las empresas; seguros accesibles pueden resultar en coberturas insuficientes. Por otra parte, promover el seguro a través de incentivos fiscales puede reducir la carga sobre personas y empresas, pero potencialmente puede afectar las finanzas públicas. En la medida que los incentivos sean diseñados para “crear” nuevos mercados es posible definir mecanismos que reduzcan la canibalización de impuestos, y dado que los seguros tienen una elevada carga de impuestos directos podría darse el caso de un crecimiento del sector con impactos positivos sobre el balance fiscal.

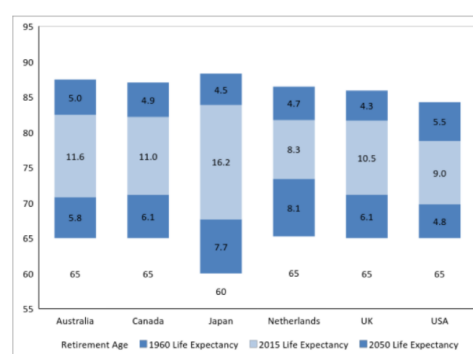
6. ANEXOS

6.1. Anexo 1: la crisis del sistema global de pensiones.

La preocupación sobre la sostenibilidad de los sistemas de pensiones ha ganado terreno en los últimos años. El aumento sostenido en la esperanza de vida implica un desvío respecto a los parámetros bajo los cuales los sistemas fueron diseñados. Adicionalmente, dos elementos generan presiones adicionales: (i) el descenso de las tasas de interés de largo plazo, que determina un menor retorno de los fondos invertidos, y que requiere por tanto un mayor ahorro para mantener una prestación, y (ii) los cambios en el mercado laboral producto de la revolución digital, que amenaza la densidad de cotización de los trabajadores menos calificados (Banco Mundial (2017)).

WEF (2017) analiza los desafíos del sistema de pensiones en cinco países: Australia, Canadá, Estados Unidos, Holanda, Japón y Reino Unido. El estudio destaca que estos países tienen una esperanza de vida entre 80 y 85 años y que sus sistemas de pensiones fijaron edades de retiro entre 60 y 65 años asumiendo un período de vigencia de las pensiones de 5 a 8 años. Esto implica que en la actualidad los sistemas de pensiones pagan beneficios por un período dos o tres veces superior respecto al período con que fueron diseñados. El problema es mayor para las mujeres debido a la combinación de menores salarios durante su vida activa y períodos de retiro superiores debido a la mayor esperanza de vida. El desafío se agravará hacia 2050 dado que la esperanza de vida alcanzaría los 85-90 años.

Edad de retiro y esperanza de vida



Fuente: WEF (2017), en base a The World Bank DataBank: Health Nutrition and Population Statistics: Population estimates and projections

Ante este panorama, WEF (2017) recomienda adoptar un conjunto de medidas de política económica que incluye acciones como: (i) revisar la edad de retiro, (ii) facilitar el ahorro mediante planes e instrumentos que orienten al consumidor, (iii) promover la educación financiera y (iv) transparentar la información sobre los sistemas de pensiones y comunicarlo adecuadamente a los ciudadanos. Los sistemas de seguros constituyen uno de los mecanismos idóneos para resolver algunos de estos problemas, tanto por su rol en la provisión de seguros de vida previsional, como por la posibilidad de operar como instrumentos de facilitación del ahorro. Promover los seguros, y en particular los seguros de vida podría colaborar con el sector público aliviando las restricciones que las prestaciones de seguridad social imponen sobre las finanzas públicas.

7. Bibliografía

- Akerlof (1970) "The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism" The Quarterly Journal of Economics Vol. 84, No. 3 (Aug., 1970), pp. 488-500
- Arena (2006). "Does Insurance Market Activity Promote Economic Growth? A Cross-Country Study for Industrialized and Developing Countries", World Bank Policy Research Working Paper 4098
- Banco Mundial (2017). Uruguay: envejecimiento, cambio tecnológico y empleo.
- BBVA (2017). Blockchain in Financial Services: Regulatory Landscape and Future Challenges for its Commercial Application. World Economic Forum
- Calderón (2001), Consideraciones sobre la aplicación de incentivos fiscales en los seguros de vida
- Carlson (2005). The economics of fire protection: from the great fire of London to Rural/Metro.
- Dionne (2013). "Handbook of Insurance" The Geneva Risk and Insurance Review
- Enz (2000). The S-Curve relation between per capita income and insurance penetration.
- Fasecolda (2013). El rol del intermediario de seguros.
- Grace & Rebello (1993). "Financing and the Demand for Corporate Insurance". The Geneva Risk and Insurance Review, 1993, vol. 18, issue 2, 147-171
- IAIS (2017). FinTech Developments in the Insurance Industry. International Association of Insurance Supervisors
- IIF (2016.a). Innovation in Insurance. How technology is changing the industry. Institute of International Finance
- IIF (2016.b). Innovation Inclusion: reaching underserved population with tech. Institute of International Finance
- Impavido, Musalem & Tressel (2003). "The Impact of Contractual Savings Institutions on Securities Markets". The World Bank, Policy Research Working Paper 2948.
- Kugler & Ofoghi (2005). "Does Insurance Promote Economic Growth? Evidence from the UK" Working Paper, University of Southampton
- Levine, Loayza, & Beck (2000). "Financial intermediation and growth: Causality and causes," Journal of Monetary Economics, 46:31-77.
- Macho Stadler & Pérez Castrillo (2001) "An Introduction to the Economics of Information" Segunda Edición.
- McKinsey (2014). Global insurance industry insights: An in-depth perspective
- NHTSA (2015). Crash Stats, DOT HS 812 115. National Highway Traffic Safety Administration, U.S. Department of Transportation
- OECD (1996). Insurance Guidelines for Economies in Transition
- OECD (2000). DEVELOPING LIFE INSURANCE IN THE ECONOMIES IN TRANSITION.

OECD (2013) Promoting financial inclusion through financial education. Working Paper on Finance, Insurance and Private Pensions, N° 34.

OECD (2017). Supporting an effective cyber insurance market

Outreville (1990). "The economic Significance of Insurance Markets in Developing Countries," Journal of Risk and Insurance, 57(3):487-498.

Ponce y Rodriguez (2012). Situación y perspectivas del mercado de seguros en Uruguay. Banco Central del Uruguay

Soo (1996). "Life Insurance and Economic Growth: Theoretical and Empirical investigation" Dissertation for the University of Nebraska-Lincoln

Swiss Re (2013). La brecha de cobertura por fallecimiento en América Latina

Swiss Re (2016). Global insurance review 2016 and outlook 2017/18

Swiss Re (2016). La brecha de protección de daños en Latinoamérica

SwissRe (2013). A history of insurance

Ward & Zurbrugg (2000) "Does Insurance Promote Economic Growth? Evidence from OECD Countries." The Journal Of Risk and Insurance Vol. 67, No. 4 (Dec., 2000), pp. 489-506

WEF (2016). The future of financial infrastructure: An ambitious look at how blockchain can reshape financial services

"WEF (2017). We'll Live to 100 – How

Can We Afford It?"

Zou and Adams (2006). "The corporate purchase of property insurance: Chinese evidence." Journal of Financial Intermediation, 15 (2), pp. 165-196.