

# RESSEGURO NO BRASIL:

DESAFIOS E OPORTUNIDADES DA ABERTURA

CLAUDIO R. CONTADOR

relatório baseado na conferência  
internacional promovida pelo CEBRI

**BRAZIL'S**  
IN A MORE CHALLENGING GLOBAL  
ECONOMIC ENVIRONMENT:  
TOWARDS SUSTAINABLE  
AND LONG TERM POLICIES **RISK**  
**EXPOSURE**



# RESSEGURADO NO BRASIL:

DESAFIOS E OPORTUNIDADES DA ABERTURA



# AUTOR

**Claudio Contador**, coordenador da pesquisa, é Economista, com M.A. e Ph.D. em Economia, pela Universidade de Chicago, EUA, em 1972 e 1973, respectivamente. É professor titular aposentado de Economia, na Universidade Federal do Rio de Janeiro. Possui participação na empresa SILCON Estudos Econômicos Ltda, Rio de Janeiro, como sócio-diretor. Membro de diversos conselhos de instituições nacionais e internacionais, e autor de treze livros e mais de duzentos artigos publicados em periódicos técnicos no Brasil e exterior.

Sugestão de citação: CONTADOR, Claudio. Resseguro no Brasil: desafios e oportunidades da abertura. CEBRI, 2014.

Produção editorial:  
Leonardo Paz Neves

Diagramação e conceito:  
Eduarda Severo  
Rafael Costa  
Vítor Hugo dos Santos Anastácio

# RESUMO EXECUTIVO

A abertura do mercado de resseguro do Brasil ocorreu em 2007, marcada por euforia e grandes expectativas. O processo durou quase duas décadas, com avanços e recuos, para frustração das empresas, investidores internacionais e principalmente pelo mercado doméstico de seguros, com necessidade de modernização e menor presença do Estado. O modelo de resseguro estatizado criado em 1939 deu mostras de esgotamento nos anos 90 e com mais visibilidade na década atual, perante as grandes oportunidades dos investimentos em infraestrutura, os seguros rural, ambiental e de catástrofes, dentre outros.

Implantada a abertura e o ambiente mais competitivo, em pouco mais de cinco anos já surgiram alguns benefícios, dentre os quais se destacam a queda do preço médio das apólices, o lançamento de novos produtos e coberturas, o aporte de novas tecnologias, adoção de práticas internacionais e ingresso de investimentos externos.

Apesar do curto período e agregar empresas com formatos distintos foi possível constatar a melhoria da eficiência técnica de resseguradoras locais com capital nacional. O receio da concorrência e da maior experiência das resseguradoras internacionais que surgiu no período pré-abertura desvanece à medida que as empresas nacionais absorvem práticas internacionais, se adequam aos critérios de solvência, melhoram a qualificação dos seus profissionais, e dos mecanismos de gestão de risco.

A busca pela modernidade e globalização sofre, entretanto alguns problemas: o viés intervencionista, a criação da seguradora estatal – a ABGF –, a mudança de regras, a carência de profissionais com qualificação técnica, domínio de idioma, e visão internacional. Nesta fase de amadurecimento e consolidação da abertura, a convergência à prática internacional recomenda ainda a adoção da arbitragem, um modelo mais moderno de regulação, com transformação da Susep em agência com maior autonomia e supervisão mais integrada com as outras agências.

*“Madmen in authority, who hear voices in the air, are distilling their frenzy from some academic scribblers of a few years back.”*

John Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, 1936

# RESSEGURO NO BRASIL: DESAFIOS E OPORTUNIDADES DA ABERTURA\*

## 1 – INTRODUÇÃO

A abertura do mercado de resseguro em 2007 marcou o fim do monopólio do IRB nas mãos do Estado. Criado em 1939 (Decreto-Lei 1186) no Estado Novo do Governo Vargas, o IRB – Instituto de Resseguros do Brasil fez parte do pacote de reformas e de criação de órgãos públicos e de economia mista, funda-

mentado na crença de maior eficiência e equidade social do governo como organizador da sociedade e como impulsor do desenvolvimento econômico e social.<sup>1</sup> Até a sua morte em 1954, Getúlio Vargas criou empresas e reformou instituições : CSN - Cia Siderúrgica Nacional; CVRD - Cia Vale do Rio Doce;

\* Relatório preparado com base nas apresentações e debates da conferência internacional “Brazil’s Risk Exposure in a More Challenging Global Economic Environment: Towards sustainable and long term policies”, organizado por CEBRI - Brazilian Center for Inter-national Relations, Rio de Janeiro, 11 de novembro de 2013. Agradecemos as críticas e sugestões de Rodrigo Botti, Terra Brasis; João Francisco Borges da Costa, HDI; e Roberto L. Martins de Castro, consultor. A responsabilidade pelas opiniões e conclusões é exclusiva do autor.

<sup>1</sup> Getúlio Vargas assumiu a presidência em 1934 através de eleições indiretas. A Constituição de 1934 marcou o início da modernização e democratização (depois interrompida) no Brasil, com medidas inovadoras e saudáveis, como o princípio de alternância de poder; voto universal e secreto, estendido às mulheres; a pluralidade sindical e o direito à livre expressão. A Constituição de 1934 era fortemente intervencionista no seguro, prevendo inclusive (Art.111) a nacionalização das seguradoras em todas as suas modalidades. O Decreto 5901 de 1940, já no Estado Novo, estabeleceu a obrigatoriedade de seguros para comerciantes, industriais e concessionários de serviços públicos, pessoas físicas ou jurídicas, contra os riscos de incêndios etc. O golpe de 1937 interrompeu a fase democrática e facilitou a implantação das reformas do Estado Novo. A crença no Estado autoritário como organizador da sociedade foi um fenômeno mundial típico dos anos 30-40 do século XX. Infelizmente esta crença não está definitivamente enterrada e renasce ocasionalmente.

FNM – Fábrica Nacional de Motores; Cia Nacional de Álcalis; Cia Hidroelétrica de São Francisco; CNP - Conselho Nacional do Petróleo (a semente para a criação da Petrobras em 1953); DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público; e uma legislação trabalhista moderna (inspirada na *Carta de Lavoro* de Mussolini), dentre outras. Neste pacote, o IRB foi um pilar importante do processo de modernização do país, criando o mercado de seguros privado.<sup>2</sup>

Antes da criação do IRB, o resseguro era feito diretamente no exterior ou através de empresas estrangeiras operando no Brasil. Quatro motivos foram importantes para a criação do IRB : (a) a necessidade de fortalecer e ampliar a capacidade de retenção de riscos nas poucas seguradoras nacionais que existiam; (b) reduzir a saída de divisas e reter no país as reservas técnicas para a formação de capital fixo; (c) reduzir a dependência dos capitais externos para evitar os percalços sofridos durante a grande crise de 1929; e (d) a guerra mundial que estancou o ingresso de capitais externos para o Brasil e aumentou a percepção de risco. Num ambiente com escassez de capitais privados era esperado que o IRB fosse estatal – na verdade uma empresa de economia mista, controlada pelo governo - com operações garantidas pelo Tesouro Nacional. Na criação, o IRB era subordinado ao Ministério do Trabalho, da Indústria e do Comércio.

<sup>2</sup> Artigos clássicos sobre o seguro e resseguro, inclusive por autores não ligados ao tema como Gilberto Freire, são encontrados em Castro, Roberto L.M. de; e Antonio Salvador Dutra (orgs.), *Clássicos do resseguro*, (Rio de Janeiro, IRB-Brasil Re e Escola Nacional de Seguros, 2010). Aspectos teóricos são encontrados em Harrison, Connor M., *Princípios e práticas de resseguro*, (Rio de Janeiro, AICP-CU-IIA e Escola Nacional de Seguros, 2007). Para a visão jurídica, Mello, Sergio Ruy Barroso de, *Contrato de resseguro* (Rio de Janeiro, Escola Nacional de Seguros, 2011)

<sup>3</sup> A causalidade entre seguro e resseguro merece uma análise empírica específica, mas testes preliminares confirmam a bi-causalidade. Ver Faria, Lauro Vieira de, “Opening of the reinsurance market : the demand for reinsurance and impacts on the insurance market”, *Revista Brasileira de Risco e Seguro Internacional* vol.1, no.1, 2007, pp.1-40; e também “Abertura do resseguro: demanda de resseguros e impactos sobre o mercado segurador”, *Revista Brasileira de Risco e Seguro*, vol.3, no.5, abril/setembro de 2007, pp.133-174. Argumento similar é sugerido para a relação entre o mercado financeiro e o crescimento econômico, principalmente nos países menos desenvolvidos. Jung, W. S., “Financial development and economic growth: international evidence”, *Economic development and cultural change*, vol. 34, 1986, pp.333-346.

Como justificativas adicionais, o resseguro nacionalizado favoreceria a expansão do mercado de seguro (que ocorreu) e ajudaria a desencadear o desenvolvimento do mercado financeiro doméstico (que não ocorreu), com a criação de novos investidores institucionais e a melhor gestão de risco. A proteção às seguradoras nacionais foi justificada como forma de compensar a menor capitalização vis-a-vis as seguradoras internacionais e sua menor capacidade técnica. A atuação do IRB foi um caso típico do “argumento da indústria nascente”, que fundamentou o fechamento das economias nos anos 40 até os anos 70 no Brasil e em outros países da América Latina. Este “não-argumento” foi ressuscitado recentemente, de forma disfarçada.

As evidências mostram que a oferta de resseguro causa a oferta de seguro, que por sua vez, num segundo momento justifica a expansão da oferta de resseguro. Neste sentido, a relação é bi-causal, com a causalidade mais forte fluindo do resseguro para o seguro. Paradoxalmente, este foi um dos argumentos para a abertura do resseguro, da mesma forma que havia servido antes para justificar a criação do resseguro estatizado.<sup>3</sup>

Até a década de 90, o IRB, como monopolista, cumpriu a missão de consolidar e modernizar o mercado de seguros do Brasil, e principalmente de qua-

lificar profissionais que seriam responsáveis pela moldura do mercado de seguro atual. Infelizmente sob o véu da proteção, empresas seguradoras menos eficientes conseguiram sobreviver com as cessões ao IRB. A exaustão deste modelo ficou visível nos anos 90, mas o mercado fechado ainda sobreviveria quase duas décadas.

Finalmente, a abertura do resseguro é incluída no programa de privatizações do governo Collor, sem resultado. A Emenda Constitucional 13, de 1996, quebrou o monopólio exercido pelo IRB, mas novamente sem efeitos práticos. Finalmente após tentativas frustradas, a Lei Complementar 126, de janeiro de 2007, e a Resolução 168, de dezembro do mesmo ano, regulamentaram a abertura do resseguro no Brasil. Parecia um final feliz e respondia a uma necessidade estratégica da economia brasileira. Lamentavelmente, o protecionismo e intervencionismo exagerado não estavam sepultados.

Este relatório não pretende se concentrar nesta epopéia. O objetivo é discutir questões mais relevantes. A seção 2 resume os primórdios, mostra o efeito de eventos marcantes nos mercados de seguro e resseguro e resume a transição até a abertura. A seção 3 discute o processo da abertura, os efeitos esperados e evidências de alguns deles, discute os benefícios e possíveis danos da abertura do resseguro, analisa as mudanças no faturamento de prêmios, o novo desenho institucional, a estrutura de mercado com os novos tipos de resseguradoras, e o desempenho técnico das resseguradoras locais. A seção 4 seguinte elenca requisitos para o efetivo avanço e modernização dos mercados de seguro e resseguro. A seção 5 apresenta as conclusões e sugere pontos para novas pesquisas.

<sup>4</sup> Faria, *op.cit.*

## 2 – PRIMÓRDIOS E CONCEITOS

Desde o início das operações do IRB, a proteção às seguradoras nacionais foi realizada através de duas providências justificadas como forma de ampliar a competitividade e estimular a criação e expansão das empresas de capital nacional: (1) o estabelecimento de baixos limites de retenção de risco, e (2) a criação do chamado excedente único. Com estas medidas, as seguradoras nacionais, relativamente pouco capitalizadas e com menor capacidade técnica, tinham a cobertura automática do resseguro. Se necessário, o IRB contaria com aval financeiro do Tesouro Nacional nos sinistros de maior vulto. O sistema fornecia, portanto às empresas nacionais condições diferenciadas vantajosas para competir com as seguradoras estrangeiras. As tarifas das apólices eram fixas e reguladas, e a concorrência se processava através da qualidade dos serviços e da imagem da seguradora.

Até a década de 90, o IRB cumpriu a missão de consolidar e modernizar o mercado de seguros do Brasil, e principalmente de qualificar profissionais que seriam responsáveis pela moldura do mercado de seguro atual. E naturalmente, o crescimento do mercado de seguros justificou e viabilizou o IRB monopolista. Apesar das boas intenções, o mercado fechado teve o efeito de concentrar no Brasil riscos que num modelo aberto seriam transferidos para o exterior. Além disto, sob o véu da proteção, empresas seguradoras menos eficientes conseguiram sobreviver com as cessões ao IRB. A proteção desestimulou ainda a oferta de novos produtos, principalmente das linhas que necessitavam de resseguro mais barato e melhor apreçamento dos riscos.<sup>4</sup> Durante quase 70 anos, o IRB passou por

ajustes e melhorias pontuais, e sobreviveu como monopólio estatal às privatizações dos anos 90.

A exaustão do mercado fechado fica visível nos anos 90. Os benefícios líquidos do protecionismo baseado no argumento da “indústria nascente” se esgotam e os custos sociais se sobressaem. Mesmo assim, o mercado fechado ainda sobreviveria quase duas décadas. Até 2007, na América Latina, apenas o Brasil, Costa Rica e Cuba mantinham o resseguro como monopólio estatizado.

Antes da abertura do resseguro, o setor de seguros vivia um paradoxo no Brasil. Em primeiro lugar, pelo lado das seguradoras, havia um mercado competitivo, com preços e tarifas livres, formado por empresas privadas, buscando a globalização. Em segundo lugar, as atividades de regulação e supervisão pela SUSEP eram exercidas por profissionais qualificados e regras de solvência convergindo para as práticas internacionais. E em terceiro lugar, como contraste, o resseguro era monopolista, controlado pelo governo e com viés protecionista. Além de provedor monopolista, o IRB atuava como regulador do mercado de resseguro.<sup>5</sup> Após a abertura, surgiria novo paradoxo, discutido mais adiante.

<sup>5</sup> É importante diferenciar as atividades de regulação, fiscalização e supervisão. Regulação é o estabelecimento das normas de funcionamento e comportamento das instituições; fiscalização é a observação de como as regras são obedecidas, e supervisão corresponde à verificação do comportamento operacional das empresas e instituições. Ver Garcia, Renê, “Os fundamentos econômicos para uma teoria da regulação em mercados de capitais em processo de globalização”, *Revista da CVM*, 2001, pp.13-25

<sup>6</sup> Um bom resumo é apresentado em Wehrhahn, Rodolfo, “Challenges for a credible and competitive Market, insurance and reinsurance regulation and supervision: key issues”, *CEBRI Conference*, Rio de Janeiro, novembro de 2013.

<sup>7</sup> A IAIS, criada em 1994, agrega reguladores e supervisores de mais de 140 países, que compreendem mais de 97 % do mercado mundial de seguros. A IAIS tem mais de 130 observadores (que não fazem parte dos quadros das agências reguladoras) espalhados pelos países membros. Os principais objetivos da IAIS são promover a implantação de marcos regulatório e de supervisão, consistentes e harmônicos, e contribuir para a estabilidade dos mercados financeiros.

<sup>8</sup> A Lei Complementar 137 de agosto de 2010 criou, dentre outras medidas, a autoregulação da atividade de corretagem. Em 2013, a Fenacor implantou a IBRACOR – Instituto Brasileiro de Autoregulação do Mercado de Corretagem de Seguros, de Resseguros, de Capitalização e de Previdência Complementar Aberta.

Em março de 2002, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial analisam o mercado financeiro do Brasil, detectam problemas e sugerem mudanças nos diversos segmentos e tipos de agentes do mercado.<sup>6</sup> Como aspectos positivos, as duas instituições constataam que a regulação e supervisão do mercado de seguro já atendiam princípios da IAIS – International Association of Insurance Supervisors<sup>7</sup>, no tocante a solvência, exigência de capital mínimo, transparência nas informações, gestão de risco, implantação de controles internos, detecção de fraude. Tocante à governança da SUSEP, as sugestões mais contundentes foram no sentido de maior autonomia da autarquia, inclusive financeira (cujo orçamento deve ser submetido ao Ministério da Fazenda), escolha de superintendência e diretoria baseada em critérios técnicos, e mandato fixo. No tocante à intermediação, a proposta foi de implantação de um modelo de auto-regulação<sup>8</sup> (endossado e implantado pela Fenacor em 2013). E no tocante ao resseguro, a ênfase da recomendação foi no sentido de acelerar processo de abertura e a adoção da supervisão baseada no capital de risco.

Como adendo a estas sugestões, o fim do monopólio do resseguro foi também motivo de discus-



são no exterior, o que talvez tenha radicalizado as pressões internas contra a abertura. Em dezembro de 2004, o Trade Policy Review Body da WTO – World Trade Organization, inspirado no ideário do Consenso de Washington, cobrou do Brasil o cumprimento do acordo “Fifth Protocol to the GATS”, assinado em 1997, cuja ratificação dependia da abertura do resseguro.

O resseguro estatizado recebeu louros não merecidos pelo desenvolvimento do mercado de seguros. Outros fatores tiveram papel fundamental, pois a expansão do mercado de seguro no Brasil foi auxiliada pela queda da inflação e pelo aumento da renda real dos anos 90 e da primeira década do milênio. Apesar dos números favoráveis, o ambiente de menor inflação e melhor distribuição de renda não consolidou o crescimento saudável e sustentável do seguro, devido às anomalias. Uma delas foi o resseguro estatizado, já discutido.

Duas outras anomalias são antigas e atuam até hoje nos mercados de seguro: (a) a supervisão fragmentada e sem coordenação única, com a coexistência de três agências supervisoras – a SUSEP, para o mercado de seguros e previdência aberta; a ANS – Agência Nacional de Saúde, para os planos de saúde; e a PREVIC – Superintendência Nacional de Previdência Complementar, para os fundos de pensão, cada uma atuando respondendo a um ministério diferente (Fazenda; Saúde e Previdência, respectivamente), com diferentes mecanismos de supervisão, orçamentos e missões; e (b) a regulação financeira do Banco Central e da Comissão de Valores Mobiliários nos critérios para a gestão das provisões técnicas.

As discussões para a abertura do resseguro brotaram no começo dos anos 90, no programa de privati-

zações do governo Collor, e ressuscitaram em vários momentos, com mais visibilidade e força a partir dos anos 2000. A Emenda Constitucional 13, de 1996, quebrou o monopólio exercido pelo IRB, mas sem efeitos práticos. Finalmente após tentativas frustradas, a Lei Complementar 126, de janeiro de 2007, e a Resolução 168, de dezembro do mesmo ano, regulamentaram a abertura do resseguro no Brasil.

## O que é resseguro

De forma simplificada, o resseguro é o seguro das seguradoras, e como tal se comporta como a demanda derivada do seguro.<sup>9</sup> Visto pelo lado da demanda, os mesmos fatores determinantes do comportamento do mercado de seguro – macroeconômicos, sociais, regulatórios – influenciam direta e indiretamente o resseguro. Portanto, o mercado de resseguro está atrelado ao do seguro, o que não implica em crescimento similar. À medida que as operações de seguro ficam mais complexas dando garantia para maiores riscos, a relação resseguro/risco tende naturalmente a subir. Ou então, se as resseguradoras instaladas no país se internacionalizam e cobrem risco em outras economias, o mercado de resseguro adquire comportamento próprio, diferente dos rumos do seguro doméstico.

Visto pelo lado da oferta, o resseguro corresponde a um capital adicional, que amplia a margem de solvência das seguradoras, e como tal expande a capacidade de retenção de risco das seguradoras, que podem assim ampliar a oferta de seguro.

O resseguro representa um contrato em que um agente (denominado ressegurador) se compromete-

<sup>9</sup> O que não significa que a causalidade flua apenas do seguro para o resseguro.

te a indenizar uma empresa seguradora – denominada cedente – por danos que possam ocorrer em decorrência de sinistros sofridos por segurados, cobertos no contrato feito com a seguradora. É simplesmente uma transferência do risco das seguradoras para as resseguradoras, e desta forma o resseguro permite a seguradora diminuir a responsabilidade em relação a um risco considerado excessivo para a sua capacidade financeira.<sup>10</sup> O resseguro, da mesma forma que o cosseguro, serve para pulverizar o risco, com a vantagem num mercado globalizado de transferir parte do risco para o exterior, o que reduz o nível de risco do país. O ressegurador também pode utilizar o mecanismo de retrocessão do risco, quando repassa parte das responsabilidades que assumiu para outra seguradora ou para outro ressegurador.

Os contratos de resseguro são classificados segundo as suas características técnicas e contratuais, divididas em dois tipos. O primeiro é como o risco é distribuído: o risco pode ser proporcional, quando o ressegurador responde pelo sinistro na mesma proporção do recebimento do prêmio; ou não-proporcional, quando isto não acontece. O segundo tipo é como o resseguro é avaliado e efetivado: quando os riscos são considerados de forma isolada, o contrato é denominado facultativo, e se os riscos são agregados em carteiras de apólices, o resseguro é do tipo contrato. A maioria das operações de resseguro é do tipo proporcional e de contrato (ou seja, abrange uma carteira de apólices com vários riscos).<sup>11</sup> Em qualquer caso, nas operações de resseguro não

existe qualquer vínculo ou ligação direta entre o segurado original e as resseguradoras.

## Para que serve o resseguro

O resseguro aumenta a liquidez do mercado, estabiliza a sinistralidade (o que reduz o risco de volatilidade dos retornos das carteiras de apólices das seguradoras) e permite atender aos riscos de catástrofes, em geral vultosos. No Brasil, os riscos de catástrofes são modestos, o que, por um lado é positivo para o mercado de seguros, por outro reduz a necessidade do resseguro para este tipo de risco. Mesmo sem grandes catástrofes naturais, o seguro e o resseguro são cruciais para a cobertura de grandes riscos no Brasil. O melhor exemplo é o acidente com a plataforma P36 da Petrobras, em março de 2001, no qual a Petrobras recuperou US\$ 490 milhões com o recebimento da indenização do seguro. Outros riscos, onde o resseguro é fundamental, são os acidentes aéreos, marítimos, ambientais e os industriais de grande porte.

Como o resseguro uniformiza o comportamento das carteiras de seguros diretos das seguradoras, a sua utilização amortece os desequilíbrios e evita que a severidade de alguns sinistros possa comprometer a estabilidade financeira da seguradora. Os desequilíbrios na carteira de uma seguradora têm dois componentes: a severidade e a frequência dos sinistros. A severidade representa a magnitude da perda, en-

<sup>10</sup> Para uma descrição didática ver [www.tudosobreseguros.org.br](http://www.tudosobreseguros.org.br) da Escola Nacional de Seguros.

<sup>11</sup> KPMG, *Abertura do mercado de resseguro no Brasil: percepções do mercado*, KPMG e Rating de Seguros, 2011. Os contratos mais difundidos são o automático, facultativo, catástrofe, diferenciado, em condições originais, excedente de responsabilidade, excesso de danos, excesso de sinistralidade, não proporcional, obrigatório, percentual, por quota, proporcional e *stop loss*. Cada contrato tem características específicas que fogem do interesse deste ensaio.

quanto a frequência, o número de ocorrências. Estes dois componentes dos desequilíbrios são essenciais para a elaboração dos contratos de resseguro, e determinam a necessidades de cada seguradora.

A pulverização dos riscos provenientes de diferentes mercados, regiões e de atividades permite que as carteiras de apólices das resseguradoras sejam diversificadas, com risco total mais baixo. Na diversificação das carteiras, os desequilíbrios podem ser também compensados através do resseguro. Além disto, o conhecimento acumulado com a experiência de sinistros ocorridos em diferentes regiões, ambientes e atividades permite que, através do resseguro, as seguradoras nacionais tenham acesso ao conhecimento do mercado internacional; de outros produtos, de novas práticas de gestão e de mitigação de risco, etc. Como o resseguro operando num ambiente competitivo é uma atividade essencialmente globalizada, as seguradoras nacionais são estimuladas ou eventualmente forçadas a adotarem práticas internacionais. Este ponto é discutido mais adiante.

## O resseguro no Brasil pré-abertura

Mesmo com o monopólio do resseguro, o mercado brasileiro não enfrentou restrições quanto à capacidade financeira das seguradoras. Existiam por outro lado dificuldades na oferta de seguro de determinados riscos por restrição de conhecimento técnico na avaliação do risco, por falta de interesse comercial ou por impossibilidade de conciliar a relação preço-risco.

Para entender o ambiente pós-abertura do resseguro, é importante uma rápida análise da evolução do mercado de seguros no Brasil, e os principais fatores determinantes do seu comportamento, em especial o nível de renda, o preço real das apólices e a inflação.

No tocante ao papel da renda, a literatura aponta que a demanda por seguro tem uma elasticidade-renda maior do que um, ou seja, no longo prazo as necessidades de proteção do seguro crescem mais rápido do que o crescimento da economia. O crescimento econômico e a complexidade das atividades tendem a ampliar a necessidade de proteção e de cobertura de riscos. As evidências empíricas do Brasil confirmam o seguro como um bem superior, embora no curto prazo nem sempre isto fique visível.

Para o efeito do preço, a demanda por seguro, como qualquer bem e serviço, responde ao custo das apólices comparado com o custo incorrido em formas alternativas de proteção. E cabe aqui um comentário técnico a partir do funcionamento do nosso mercado. Apesar de competitivo, o mercado brasileiro de seguro não é perfeitamente aberto e internacionalizado. Apenas as seguradoras instaladas no Brasil, (brasileiras ou filiais de estrangeiras) podem vender seguro, e a legislação impede a compra direta de seguro em seguradoras operando em outros países, o que torna a demanda por seguro mais inelástica ao preço. Esta não é apenas uma questão puramente acadêmica, pois a inelasticidade-preço determina o que acontece com o faturamento dos prêmios em resposta às mudanças nos preços. Sendo a demanda inelástica, uma queda no preço (mantidas constantes as demais variáveis) reduz o faturamento total do mercado, e esta constatação empírica ajuda a entender por que o seguro pode ser caro no Brasil, incorporando impostos elevados e despesas administrativas e comerciais exageradas.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Tema explorado em Contador, C.R., Economia do seguro: fundamentos e aplicações, (São Paulo, Editora Atlas, 2007), Capítulo 5.

O terceiro fator que afeta - e que no passado prejudicou fortemente o desenvolvimento do seguro no Brasil - foi a inflação. No início dos anos 60, o mercado segurador brasileiro enfrentava séria crise financeira não compartilhada por outros setores de atividade. Todo o sistema do seguro, os registros contábeis, contratos e aplicações das provisões técnicas eram baseados num modelo com baixa inflação e os contratos não tinham cláusulas de correção monetária. Com a crescente inflação da primeira metade da década de 60 - e ainda maior nos anos 80 e na primeira metade dos 90 -, os valores dos contratos caíam em termos reais, o que gerava insatisfação e perda de patrimônio dos segurados.<sup>13</sup> As companhias de seguro passaram a enfrentar os efeitos combinados da perda de clientes, da desmonetização, do encolhimento do mercado financeiro, e da incapacidade de avaliar os riscos futuros *vis-a-vis* os preços contratados das apólices.

Finalmente, a desorganização política afetou a qualidade da fiscalização, a regulação do mercado e a qualidade administrativa: o IRB chegou a ter onze presidentes na década de 60. Por falta de controle e de regras claras de operação num ambiente inflacionário, a confiança do consumidor no mercado de seguros foi mais uma vez severamente afetada. Depois das fraudes dos montepios dos anos 20, os consumidores e as

seguradoras se encaravam novamente com desconfiança. Ambos eram joguetes do coquetel da inflação crescente, contratos de seguro desprotegidos e pelo caos da política econômica. A indexação só seria implantada nos contratos de seguro em 1987, já na fase de inflação descontrolada e da violência de contratos rompidos, vinte e três anos após a implantação formal da indexação nos contratos no Brasil.

Isto ajuda a explicar a diferença no ritmo de desenvolvimento entre os bancos e as seguradoras no Brasil. Enquanto a indexação dos ativos financeiros atuou como um pilar para o crescimento e modernização tecnológica dos bancos, o mercado de seguro ficou privado desta sustentação. Sem a indexação dos contratos, a atividade do seguro era vista mais como operações bancárias acanhadas, com componente de ganho diferido do spread entre os prêmios arrecadados e as indenizações não corrigidas.<sup>14</sup>

Por este motivo, as evidências empíricas no Brasil são taxativas em apontar que uma taxa de inflação elevada e principalmente instável deprime fortemente a demanda por seguro.<sup>15</sup> Estes fatores - o crescimento do PIB, a queda da inflação dos níveis acima de mil por cento dos anos 80 e 90 para patamares quase civilizados após o Plano Real, e o respeito a contratos - tiveram um papel importante na expansão do setor após 1994.

<sup>13</sup> Como curiosidade, a inflação acumulada de abril de 1964 até o Plano Real, em julho de 1994, atingiu 787,69 trilhões por cento, com média anual de 168,3 % e mensal de 8,6 %, medida pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas, o que mostra a dificuldade na comparação de valores ao longo do tempo no Brasil. De 1964 até a implantação da indexação nos contratos de seguro, a inflação acumulada atingiu 3,05 milhões por cento com média mensal de quase 60%!

<sup>14</sup> O que não impede que as operações de seguros sejam rentáveis. Num levantamento com os dados coletados pelo Banco Central, o mercado segurador apresenta sistematicamente retorno sobre patrimônio líquido superior ao dos bancos comerciais, desde 1995. O retorno total das seguradoras soma o resultado industrial (sobre o próprio negócio) e o financeiro (retorno na gestão das reservas). Excluindo este último, o retorno industrial torna-se negativo na maioria dos anos.

<sup>15</sup> Ver discussão mais detalhada e evidências empíricas em Contador, [op.cit.](#)

Os fatores institucionais contribuíram para o crescimento do mercado de seguro em bases mais saudáveis, com a desregulamentação das tarifas, as medidas modernizadoras do Plano Diretor, em 1992,<sup>16</sup> e a preparação para a abertura do mercado de resseguros. Como consequência, de 1995 até o início do milênio, o ambiente foi marcado por grandes mudanças qualitativas no mercado de seguros e por forte crescimento do valor real dos prêmios e dos ativos das seguradoras até as medidas perderem força. Ainda assim, o setor de seguros tem uma participação pequena, embora crescente no sistema financeiro. Em 2012, os ativos totais das seguradoras atingiram R\$ 460 bilhões, contra R\$ 4,9 trilhões dos bancos comerciais, enquanto os ativos totais do sistema financeiro nacional (SFN) alcançavam R\$ 5,8 trilhões. Ou seja, as seguradoras participam com 8 % nos ativos totais do SFN e os bancos comerciais, 84 %. No final da década de 90, os ativos das seguradoras eram pouco mais de 3,8 % do SFN, o que demonstra um excelente crescimento do setor em pouco mais de dez anos.<sup>17</sup>

A abertura do resseguro gerou um impulso ao mercado de seguro, que precisa ser complementado e reforçado por um marco regulatório comprometido com a internacionalização do mercado, com um mercado competitivo, menor intervenção, retrocessos e mudanças de regras,

e principalmente por mudanças dentro das próprias empresas e suas representações.

Os ventos a favor da modernização já eram claros antes da abertura, inclusive embasados por estudos técnicos. Em 2004, medidas de interesse das seguradoras foram sugeridas pela CNSeg (na época Fenaseg), com o II Plano Setorial.<sup>18</sup> A Escola Nacional de Seguros apresentou ainda em 2004 um conjunto de propostas a um novo Plano Diretor,<sup>19</sup> articuladas com as metas macroeconômicas do governo federal, abrangendo sugestões de interesse de outros segmentos do mercado. De importante a ser ressaltado, as simulações demonstraram que mesmo com um ambiente macroeconômico favorável, o crescimento do seguro não seria sustentável no longo prazo. Daí a importância da recomendação de mudanças qualitativas.

Em termos de valores, considerando apenas os mercados supervisionados pela SUSEP (seguro, previdência privada aberta, títulos de capitalização, e resseguro), o valor dos prêmios atinge R\$ 170 bilhões (estimativa para 2013). Os prêmios de resseguro são R\$ 8 bilhões, pouco mais de 7 % do volume supervisionado pela SUSEP. Num conceito mais amplo, a arrecadação dos planos de saúde, supervisionados pela ANS, é de R\$ 95 bilhões, e da previdên-

<sup>16</sup> Plano Diretor do Sistema de Seguros, Capitalização e Previdência Complementar, (Brasília, Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, 1992)

<sup>17</sup> Em 2005, o valor dos ativos totais do SFN eram 78% do PIB. Em 2012 – portanto após a crise financeira internacional – atingia 131%. Ou seja, a crise financeira não deprimiu o valor dos ativos do SFN no Brasil, ao contrário do que ocorreu na maioria das economias.

<sup>18</sup> 2º Plano Setorial da Indústria do Seguro, (Rio, Fenaseg, 2004). O projeto anterior foi desenvolvido pelas consultorias McKinsey e Delphos, Plano Setorial da Indústria do Seguro, (Rio de Janeiro, Fenaseg, 1994)

<sup>19</sup> Plano Diretor para o Mercado de Seguros: propostas apresentadas pela FUNENSEG, (Rio de Janeiro, Fundação Escola Nacional de Seguros, outubro de 2004). Este projeto contou com a participação do Prof. Roberto Macedo, da Universidade de São Paulo, como consultor, conciliador de propostas e relator técnico. Macedo foi o coordenador do Plano Diretor de 1992, como Secretário de Política Econômica.

cia privada fechada (fundos de pensão), outros R\$ 50 bilhões. Portanto, numa conceituação ampla, o faturamento dos seguros sob administração privada é de quase R\$ 350 bilhões, ou

cerca de 7 % do PIB.<sup>20</sup> As reservas totais do seguro privado superam R\$ 500 bilhões, o que poderia estar contribuindo de forma mais eficiente para a formação de capital fixo privada.

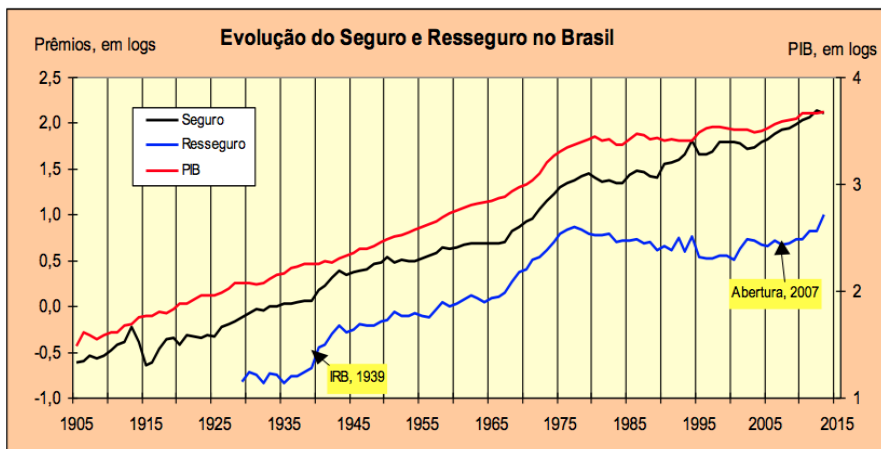


Figura 1

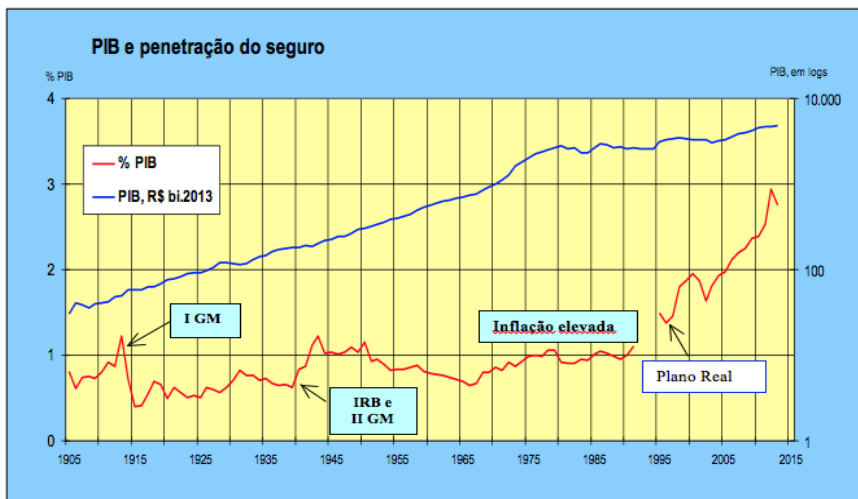


Figura 2

<sup>20</sup> Ainda assim, este valor é uma subestimativa, pois não contempla a proteção fornecida por outras instituições privadas, como o seguro-funeral por funerárias, os consórcios e planos de saúde por clínicas de saúde, etc. Estes segmentos que operam em base comercial, mas providos ilegalmente funcionam sem supervisão, mas em linhas gerais atendem a sociedade. Fazem parte da grande economia subterrânea.

Evolução do mercado de seguro e resseguro

	Prêmios, em R\$ bilhões de 2013			Relação resseguro/seguro, %
	Seguro total	Ramos para resseguro <sup>b</sup>	Resseguro	
1995	45,90	22,16	3,47	15,7
1996	45,59	23,43	3,34	14,3
1997	50,01	24,74	3,41	13,8
1998	61,66	22,65	3,62	16,0
1999	62,74	21,22	3,62	17,0
2000	63,64	21,07	3,29	15,6
2001	60,72	22,13	4,20	19,0
2002	52,83	28,26	5,42	19,2
2003	55,27	33,71	5,18	15,4
2004	61,75	39,07	4,69	12,0
2005	66,06	42,09	4,50	10,7
2006	75,66	49,60	5,19	10,5
2007	84,86	57,64	4,68	8,1
2008	88,53	60,18	4,96	8,2
2009	98,25	70,20	5,50	7,8
2010	109,43	78,99	5,42	6,9
2011	117,56	51,30	6,58	12,8
2012	136,61	57,97	6,79	11,7
2013 <sup>a</sup>	130,65	59,15	7,81	13,2

Fonte dos dados : SUSEP. Deflator IGP-DI médio anual. Elaboração SILCON

<sup>a</sup> Preliminar, projeção. <sup>b</sup> Ramos de riscos patrimoniais, financeiros, petróleo e gás, rural, pessoas, engenharia, transportes, marítimos, aeronáuticos, responsabilidade civil.

**Tabela 1**

Acrescentando o seguro provido pela esfera pública – FGTS, PIS/PASEP, SUS, INSS, Seguro de Acidente de Trabalho (SAT), Seguro-desemprego etc. – o mercado global do seguro atinge quase R\$ 800 bilhões no Brasil, ou 18 % do PIB. As formas de seguro fornecido pela esfera pública concorrem diretamente com o seguro ofertado pelo setor privado.<sup>21</sup>

Alguns ramos de seguro como maior concentração de risco são mais adequados para as operações de resseguro. A Tabela 1 mostra que, considerando os ramos de riscos patrimoniais, financeiros, petróleo

e gás, rural, pessoas, engenharia, transportes, marítimos, aeronáuticos, e responsabilidade civil tiveram um valor de prêmio de quase R\$ 60 bilhões em 2013, pouco menos da metade dos prêmios totais de seguro. O faturamento do resseguro foi de R\$ 7,8 bilhões (ainda preliminar), o que corresponde a 13 % dos prêmios potencialmente resseguráveis.<sup>22</sup>

A Figura 1 reproduz a evolução dos prêmios de seguro e resseguro, em R\$ bilhões a preços de 2013. A escala está em logs e o deflator utilizado foi o IGP-DI (média anual) da Fundação Getúlio Vargas.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Esta configuração dificulta a comparação do tamanho do mercado brasileiro de seguro com o de outros países, que não contam com uma rede de proteção social similar à do Brasil.

<sup>22</sup> Outras composições de ramos apontam valores diferentes, mas em geral a relação resseguro/seguro oscila entre 10 e 14 %.

Num breve resumo, a história do seguro, vista pela evolução dos prêmios (linha preta) em termos reais, pode ser dividida em quatro fases: (1) a tendência crescente, interrompida na I Guerra Mundial, que vai do início do século XX até os meados da década de 60; (2) a fase de crescimento mais acelerada, explicada pelas reformas de 1965 e o período do “milagre”; (3) a fase confusa de inflação elevada e instável da década de 80 e primeira metade da de 90; e (4) a fase após o Plano Real. Pelo lado dos prêmios de resseguro, a evolução (em linha azul) é similar, exceto no período após 1990. A criação do IRB em 1939 e a abertura em 2007-08 geram aceleração no valor real dos prêmios, não só no mercado de resseguro, mas também no de seguros. Neste sentido, o resseguro – estatal ou aberto – foi importante, embora com boa ajuda de outros fatores, para a criação e desenvolvimento do mercado primário de seguro.

Fica mais fácil visualizar a evolução do mercado na Figura 2, com o PIB real e o coeficiente de penetração do seguro – simplesmente a divisão dos prêmios de seguro pelo PIB -, desde o início do século XX. Enquanto o PIB real (em linha azul) teve uma evolução crescente – embora com flutuações entorno da tendência -, a penetração do seguro (linha vermelha) passou por fases distintas (duas guerras mundiais, a criação do IRB e a inflação elevada e instável, associada com quebra de regras), e manteve uma penetração modesta, poucas vezes maior que 1 % do PIB, até o Plano Real em 1994. A partir da queda consistente da inflação, a penetração do seguro assume um crescimento impar. Este é o período que interessa para a análise da abertura do resseguro.

<sup>23</sup> As estatísticas históricas foram levantadas pela SILCON Estudos Econômicos ([www.silcon.ecn.br](http://www.silcon.ecn.br)), e publicadas em “Uma contribuição à história do seguro no Brasil”, *Relatório RS041*, outubro de 1999; “Mercado de capitalização : o resgate da história e os cenários futuros”, *Relatório RS042*, novembro de 1999, SILCON Estudos Econômicos; Contador, C.R. e Clarisse Bohrer Ferraz, “Os mercados de seguro e de capitalização no Brasil: o resgate da história”, *Estudos Funenseg*, no.6, abril de 2003.

## 3 – A ABERTURA DO RESSEGURO

### 3.1 Efeitos da abertura do resseguro: o que seria esperado

Sob o ponto de vista macroeconômico, não há dúvidas de que a abertura do resseguro traz substanciais benefícios líquidos para a economia brasileira. Para o mercado de seguros como um todo, o resultado líquido também é positivo, embora algumas empresas e segmentos do mercado possam ter problemas e sofrer perdas.

Em comparação com as condições vigentes no período pré-abertura, o fim do monopólio gera potencialmente inúmeros efeitos, que ficam mais visíveis no longo prazo:

*Queda no preço interno do resseguro, para níveis praticados no mercado internacional;*

*Aumento da capacidade de retenção de riscos e da oferta potencial de seguro;*

*Transferência de riscos para o exterior através das resseguradoras;*

*Melhoria da eficiência técnica das resseguradoras, corretoras de resseguro, e seguradoras em geral;*

*Melhoria da qualificação técnica geral do mercado de seguro e da gestão de risco;*



*Ingresso de investimentos internacionais, através de instituições com rating elevado;*

*Absorção de conhecimento técnico, tecnologia, e de novas linhas de produtos;*

*Fomentar a pesquisa e a busca de conhecimento de risco de ramos pouco explorados no Brasil (risco ambiental, rural, catástrofes);*

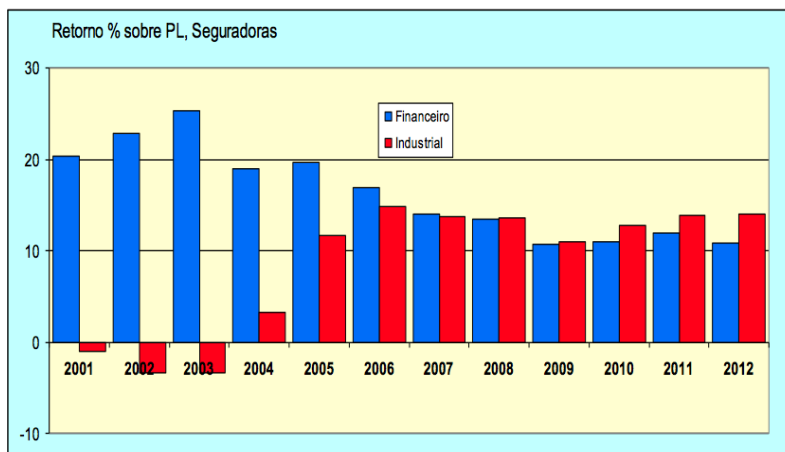
*Desenvolvimento e melhoria de linhas de produtos já existentes no Brasil;*

*Sofisticação e aumento da complexidade do seguro, e*

*Criação das bases para tornar o Brasil um centro (hub) de resseguro regional, como exportador de conhecimento e experiência.*

## 3.2 O que o mercado esperava

Em 2011, três anos após a abertura, a KPMG realizou uma sondagem entre os executivos de resseguradoras e seguradoras para avaliar a sua percepção sobre a abertura e as perspectivas futuras.<sup>24</sup> Naquele momento, as expectativas de crescimento do resseguro eram bastante favoráveis, principalmente considerando os eventos esportivos, os investimentos em infraestrutura, no PAC, e no pré-sal.<sup>25</sup> Parte do otimismo parece ter diminuído, não só devido a deterioração do ambiente macroeconômico, mas também devido às intervenções regulatórias. Mas não há dúvidas de que a abertura do resseguro trouxe alento e dinamismo ao mercado do seguro: a gestão de risco das seguradoras melhorou; fica-



**Figura 3**

<sup>24</sup> KPMG Auditores Independentes, *Abertura do mercado de resseguro no Brasil: percepções do mercado*, 2011.

<sup>25</sup> Os investimentos diretos previstos no Pré-Sal atingem US\$ 50 bilhões. A Petrobras deve investir mais de US\$ 220 bilhões até 2015. Os projetos de infraestrutura do PAC têm investimentos de US\$ 590 bilhões na fase 2. No total os investimentos diretos previstos somam mais de US\$ 900 bilhões. Incluindo os investimentos indiretos, inclusive em setores relacionados, o investimento total pode superar US\$ 1 trilhão nos próximos cinco anos. Todos estes grandes projetos necessitam seguro e resseguro.

ram mais qualificadas tecnicamente; mais rentáveis nas operações de seguro e solventes; o custo do resseguro diminuiu; e existe maior troca de informação e de técnicas entre seguradoras e resseguradoras. São efeitos esperados com a abertura. A realidade pode ser diferente.

Em fevereiro de 2014, a FENACOR e a consultoria Rating de Seguros desenvolveram um indicador agregado da percepção do setor de seguros sobre o ambiente, denominado ICSS – Índice de Confiança do Setor de Seguros, abrangendo três segmentos do mercado : as seguradoras, através do ICSS – Índice de Confiança do Setor de Seguros; o ICER – Índice de Confiança e Expectativas das Resseguradoras (apenas as locais são consultadas), e o ICGC – Índice de Confiança das Grandes Corretoras. A partir de fevereiro de 2014, o setor

de seguros conta com um indicador mensal que retrata as expectativas dos seus atores. A sondagem com os três agentes do setor de seguros permite a comparação com indicadores similares para outros setores de atividade, o que permitirá análises diferenciadas.

No mês de lançamento do ICSS, as resseguradoras locais mostraram pessimismo principalmente no tocante as perspectivas da rentabilidade das operações de resseguro nos próximos seis meses. Nos três quesitos - ambiente macroeconômico, rentabilidade das operações e faturamento - o pessimismo das resseguradoras para os próximos seis meses é maior do que o das seguradoras, enquanto as corretoras acreditam num cenário mais generoso. Existem razões para este pessimismo da resseguradoras, com o retrocesso das

**Efeitos esperados da abertura do resseguro**  
**Perspectivas de médio e longo prazo, % de respostas.**  
**Resumo da sondagem da KPMG, 2011**

Pergunta	Concordo	Discordo	Não sei
Criação de novos canais de distribuição	87	13	0
Segurados mais conscientes	88	13	0
Crescimento do seguro acima do PIB	79	8	13
Crescimento do resseguro acima do PIB	79	12	8
Aumento de resseguradoras locais	79	16	4
Aumento de resseguradoras admitidas	79	21	0
Seguradoras mais lucrativas	80	17	4
Seguradoras mais solventes	83	8	8
Melhor gestão de riscos pelas seguradoras	96	0	4
Melhor gestão de riscos pelos segurados	92	4	4
Resseguradoras mais lucrativas	71	21	8
Custos de resseguro menores	63	33	4
Maior número de produtos de pessoas	79	12	8
Maior nº de produtos de ramos elementares	67	21	13
Corretores de resseguro mais qualificados	58	38	4
Corretores de seguro mais qualificados	67	29	4
Seguradoras mais qualificadas tecnicamente	96	0	4

Fonte : KPMG, 2011

**Tabela 2**

Resoluções de 2010 e 2012, a criação da ABGF em 2013, e principalmente a possibilidade de novas mudanças de regras. Estes fatores criam um

ambiente de concorrência predatória que não favorece o desenvolvimento saudável e auto-sustentado do setor no longo prazo.

ICSS - Índice de Confiança do Setor de Seguros  
Sondagem da FENACOR, Saldo líquido das expectativas positivas<sup>a</sup>, %

	Economia	Rentabilidade	Faturamento
Seguradoras, ICES	-35	18	26
Resseguradoras, ICER	-43	-43	0
Corretoras, ICGC	-6	13	60
Geral, ICSS	-28	-4	29

Tabela 3

Fonte : FENACOR. Elaboracao SILCON.

<sup>a</sup> Saldo de percentuais de Muito melhor + Melhor – Pior – Muito pior

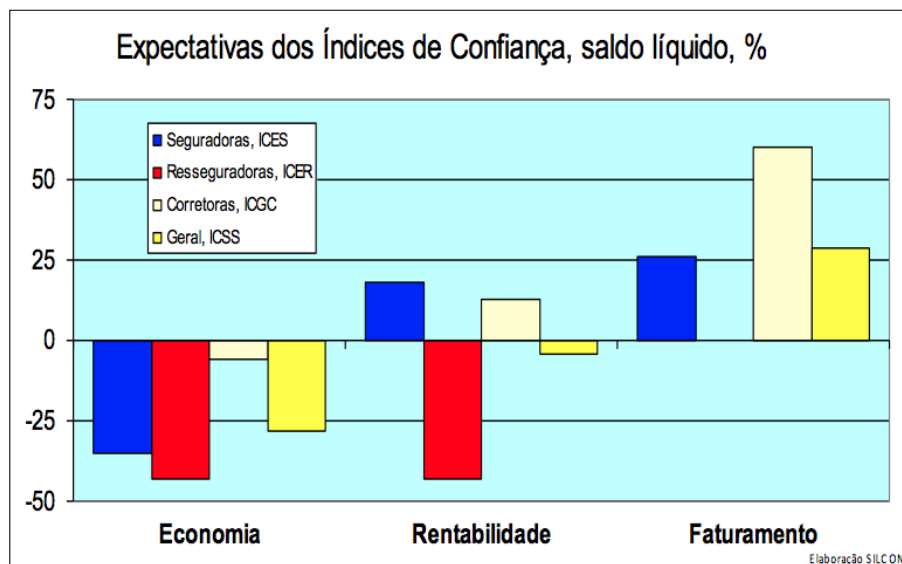


Figura 4

## 3.3 Efeitos já observados

### 3.3.1 Queda do preço médio do resseguro

Num mercado competitivo, o preço cobrado pelo resseguro é uma variável fundamental para avaliar o desempenho das resseguradoras operando numa região e a intensidade da abertura do mercado. No caso extremo de preços idênticos aos praticados no mercado internacional – em igualdade de condições de risco e tributação, naturalmente – a abertura do mercado, ainda que não necessariamente perfeita, gera efeitos similares ao de um mercado competitivo. Se existe uma diferença, com preços domésticos acima dos internacionais – como no caso de mercados muito regulados e protegidos -, a abertura não existe ou é parcial.

A comparação entre os preços cobrados pelo IRB e os internacionais foi uma questão que suscitou debates esporádicos nos anos 90 e década passada, mas não mereceu o destaque merecido, principalmente na discussão da abertura do resseguro. Uma pesquisa realizada por Faria <sup>26</sup> em 2006 examinou esta questão, e constatou que o prêmio do resseguro tem efeito negativo, como esperado, e estatisticamente significativa, no resseguro. Ou seja, uma queda no preço do resseguro aumenta a procura pelo resseguro, e vice-versa. Outras variáveis foram incluídas na modelo que foi então utilizado para simular os efeitos da abertura.

<sup>26</sup> Faria, op.cit.

<sup>27</sup> As quatorze resseguradoras locais licenciadas eram, além do IRB, a ACE Resseguradora, AIG (ex Chartis), Allianz, Markel (ex-Alterra), Austral, BTG, J. Malucelli, Mapfre, Munich Re, Swiss Re, Terra Brasis, XL Resseguro e Zurich.

Nas estimativas de Faria, o preço médio do resseguro no Brasil no período pré-abertura 1999-2004 estaria 62 % mais elevado do que o preço médio praticado por uma amostra de resseguradoras internacionais. Adotando a hipótese de que a abertura produziria a convergência gradual para os preços internacionais, o faturamento real do resseguro aumentaria quase 150 % por efeitos diretos, e incluindo a migração das operações de cosseguro, o aumento indireto superaria 200 %. Portanto, considerando os efeitos diretos e indiretos, a demanda pelo resseguro tem uma elevada resposta ao preço. Os efeitos positivos atingem também o próprio mercado de seguros que teria um aumento de 36 % na capacidade de retenção de risco.

### 3.3.2 Capacidade de competir com resseguradoras internacionais

No final de 2013, quatorze resseguradoras locais estavam instaladas no Brasil<sup>27</sup>, sendo quatro de capital nacional, incluindo o IRB. Pelo modelo de abertura adotado – que será discutido com mais detalhes – existem três tipos de resseguradoras local, admitida e eventual. A maior parte das conclusões da análise é voltada para as resseguradoras locais, que concentram 64 % dos prêmios cedidos.

No grupo de resseguradoras locais, a presença de empresas estrangeiras dotadas de maior experiência e integradas internacionalmente sugere, em princípio, que as resseguradoras nacionais, exclu-

sive o IRB, encontram um ambiente competitivo desigual, onde a sobrevivência e expansão terão que ser baseadas na utilização eficiente de fatores específicos. Apesar do período ainda curto de experiência e de informações estatísticas, os resultados preliminares de uma pesquisa em andamento fornecem sinais positivos para a competitividade e eficiência técnica das poucas resseguradoras locais instaladas no Brasil.

Em rápido resumo, a pesquisa constatou que algumas resseguradoras locais de capital nacional, criadas após a abertura, estão ganhando efici-

ência técnica e terão capacidade de competir com as resseguradoras estrangeiras, com mais experiência. Das 14 resseguradoras locais, três foram excluídas da análise devido à qualidade das informações contábeis ou por ausência de dados. E obviamente, por questões éticas, o nome das empresas não é divulgado. A análise utiliza pesquisa operacional com a técnica DEA – Data Envelopment Analysis, que permite avaliar a eficiência técnica de unidades de produção, considerando o nível de produto (no caso, os prêmios de resseguro) em comparação com a utilização de fatores de produção (despesas

As resseguradoras licenciadas no Brasil  
Prêmios ganhos em 2013

	Autorização	Prêmios, R\$ milhões
<b>1 - Locais :</b>		<b>4.734,6</b>
IRB Brasil Resseguros S.A.	Abril 1939	2.664,0
J. Malucelli	Maio 2008	152,4
Munich Re do Brasil	Maio 2008	370,6
Mapfre Re do Brasil	Novembro 2008	271,8
XL Resseguros Brasil	Dezembro 2008	81,5
ACE Resseguradora	Novembro 2009	240,8
Austral Resseguradora	Janeiro 2011	234,1
AIG Resseguros (ex-Chartis Resseguros)	Abril 2011	45,8
Zurich Resseguradora	Janeiro 2012	312,0
Markel Resseguradora (ex-Alterra)	Janeiro 2012	34,0
Swiss Re Brasil	Junho 2012	82,7
Terra Brasis	Outubro 2012	15,2
Allianz Global Corporate	Dezembro 2012	195,3
BTG Pactual Resseguradora	Fevereiro 2013	34,4
<b>2 - Eventuais e admitidas</b>	-	<b>2.854,0</b>
<b>Mercado total</b>	-	<b>7.888,6</b>

Fonte: SUSEP

Tabela 4

administrativas, despesas com pessoal próprio, despesas com serviços de terceiros, gastos com localização e funcionamento, e investimentos em propaganda).

Utilizando as informações contábeis disponíveis no site da SUSEP das DREs das resseguradoras locais dos anos 2008, 2010 e 2012, a análise empírica <sup>28</sup> apontou que:

*1 - apenas duas das sete resseguradoras estrangeiras demonstram eficiência técnica máxima (100%) persistente nos três períodos.*

*2 - das outras cinco resseguradoras estrangeiras, uma teve queda na eficiência técnica e outra, aumento na eficiência. Nas outras três resseguradoras, a análise é inconclusiva, ou por tendência indefinida na eficiência, ou por insuficiência de informações contábeis.*

*3 - as quatro resseguradoras nacionais têm eficiência técnica inferior a 100%. Duas resseguradoras apresentam melhoria na eficiência; uma, tem queda; e uma, recém-criada, sem tendência definida, com informações para apenas o último período.*<sup>29</sup>

<sup>28</sup> A estimação da eficiência técnica supôs funções de produção com rendimentos constantes de escala. São disponíveis algumas pesquisas com a técnica DEA aplicada ao mercado brasileiro de seguros. Ver por exemplo, Contador, Claudio; Carlos Alberto Nunes Cosenza; Marcos Estellita Lins; e Armando C. Goncalves Neto, "Avaliação da performance do mercado segurador brasileiro através do método DEA (Data Envelopment Analysis) no primeiro semestre de 1999", XXXII Simpósio Brasileiro de Pesquisa Operacional, Anais, Viçosa, 18-20, outubro de 2000 pp.890-903; Magalhães da Silva, Antonio Carlos, "Testes de eficiência na área de seguradoras, previdência privada aberta e capitalização no mercado brasileiro em relação ao período de 2000 a 2003: uma abordagem através de testes não paramétricos e modelos de lógica nebulosa", *Revista Brasileira de Risco e Seguro*, vol.1, no.2, outubro/maio de 2006, pp.89-119.

<sup>29</sup>A metodologia DEA indica em que fatores e itens de custo, as empresas menos eficientes devem concentrar atenção em cortes e melhoria operacional, e qual a intensidade dos ajustes. Para uma exposição didática, mas baseada em um caso real ver SILCON Estudos Econômicos, "Eficiência, produtividade e tecnologia: avaliação do desempenho de empresas", *Relatório RS045*, março de 2000.

<sup>30</sup>Tal análise exige um esforço maior, com acesso às estatísticas e informações contábeis das resseguradoras estrangeiras operando em outros países, mas é uma pesquisa necessária para posicionamento estratégico das resseguradoras nacionais e estrangeiras e como guia para a supervisão pela SUSEP. A técnica DEA aplicada nas informações contábeis disponíveis na SUSEP permite desenvolver uma pesquisa com o acompanhamento da evolução do desempenho relativo das resseguradoras locais ao longo do tempo.

*4 - ao longo do período 2008-2012 ocorreu um forte crescimento no valor real dos prêmios de resseguro, o que significa que a mensuração da eficiência técnica deve considerar o deslocamento para cima do potencial de eficiência. Ou seja, o mesmo nível máximo de 100 % de eficiência em um ano é diferente do nível de outro período, uma vez que a gradação da eficiência entre as empresas é relativa.*

Portanto, a vantagem das resseguradoras estrangeiras é de fato observada, mas não pode ser generalizada, pois o nível de 100 % é encontrado em apenas duas. Em contraste, duas resseguradoras estrangeiras tiveram queda na eficiência técnica. Logo, existe alento para as resseguradoras nacionais competirem no mercado brasileiro de resseguro, desde que adotem práticas mais modernas de gestão.

É importante frisar que a observação de que duas resseguradoras estrangeiras apresentam desempenho técnico de 100 % na comparação com as demais resseguradoras locais, não significa que elas sejam 100 % eficientes na comparação com as suas matrizes ou congêneres instaladas em outros países.<sup>30</sup>

Como resultado importante, duas empresas privadas nacionais demonstram desempenho técnico crescente, quer por estarem aprendendo e qualificando seus profissionais; absorvendo práticas internacionais; ou por disporem ou terem

acesso a fatores diferenciados. É, portanto possível às resseguradoras nacionais competirem com as estrangeiras instaladas no Brasil, desde que adotem práticas similares, com a melhoria da qualificação profissional e absorção de tecnologias.

#### Eficiência técnica das resseguradoras locais

Média simples dos coeficientes de eficiência DEA, %

	2008	2010	2012
<b>Estrangeiras :</b>			
Todas	61,0	66,2	53,1
Exclusive as mais eficientes	22,1	43,6	34,4
<b>Nacionais :</b>			
Todas	46,2	31,1	37,9
Exclusive IRB	12,0	18,0	33,7

Fonte : SILCON, resultados preliminares.

**Tabela 5**

## 3.4 Problemas na abertura

No calor da discussão sobre os prováveis efeitos da abertura, surgiu o receio de que ela poderia causar a saída de divisas, com a transferência dos prêmios de resseguro para o exterior, causando a diminuição do mercado interno e a perda da formação das provisões técnicas para outros mercados.<sup>31</sup> Este receio não era descabido, pois se não existirem condições mínimas para gerar a oferta de resseguro internamente, a abertura plena do mercado – leia-se sem qualquer barreira - pode de fato transferir as operações para outros países.<sup>31</sup>

Quais seriam as condições limites para causar a transferência das operações de resseguro para o

exterior? Podemos citar quatro. A primeira seria a escassez de oferta de profissionais qualificados, o que está sendo sanado, mas ainda é preocupante. Aqui cabe uma crítica ao mercado e suas instituições. As várias tentativas de abertura do resseguro, desde 1992 pelo menos, deram tempo suficiente para que ocorresse uma melhor qualificação de profissionais. Isto não aconteceu. A abertura em 2007 não foi uma surpresa, e encontrou o mercado de seguro e resseguro com oferta insuficiente de profissionais capazes de operar num ambiente globalizado. Certamente, este comportamento não pode ser generalizado, pois algumas resseguradoras e corretoras de resseguro estão investindo maciçamente na qualificação dos seus profissionais. Lamentavelmente, a barreira do idioma no mercado globalizado do resseguro é forte no Brasil.

<sup>31</sup> Estes argumentos são explorados e criticados por Bopp, Jutta, “Impact of a potential opening of the Brazilian reinsurance market”, Swiss Re, *Economic Research & Consulting*, 2005

A falta de atenção ao preparo técnico dos profissionais não pode ser justificada com o argumento de carência na oferta de qualificação. Algumas instituições de ensino oferecem cursos de graduação e pós-graduação com boa qualidade, na área de seguro e resseguro. Citando a mais tradicional, a Escola Nacional de Seguros dispõe de um curso de graduação em administração com nota ENADE <sup>32</sup> 5 em São Paulo e nota 4 no Rio de Janeiro, além de programas de MBAs e Extensão, convênios internacionais com bolsas de estudos na Cass University (Londres), e programas de treinamento no exterior. Ainda assim, a procura pelos seus programas é aquém do necessário em comparação com o nível médio de conhecimento e qualificação dos profissionais de outros mercados.

A segunda dificuldade potencial seria o acesso à tecnologia, que felizmente está se processando em ritmo mais acelerado do que esperado. As resseguradoras locais, inclusive IRB-Brasil Re, compreenderam que atuam num mercado competitivo e globalizado e estão absorvendo as práticas e a tecnologia moderna.

A terceira seria um marco regulatório impeditivo e com preconceito às empresas estrangeiras. Apesar do viés protecionista, o marco regulatório não prejudicou a liberdade das operações de resseguro, nem criou exigências exageradas de capital<sup>33</sup>, nem impediu o movimento de recursos e a contratação de risco, e não estabeleceu cláusulas esdrúxulas nos contratos.

E a quarta dificuldade seria o estabelecimento de regras e regulações frouxas, permitindo que as

condições criassem o chamado “fronting market”, em que as operações de resseguro são contratadas por representações e escritórios e transferidas para o exterior.

## 3.5 A transição

### 3.5.1 A cronologia dos tropeços e retrocessos

A abertura do resseguro ocorreu após um processo longo e intermitente. Embora o assunto tivesse sido aventado em 1992 nos debates sobre o Plano Diretor, o passo mais firme ocorreu em agosto de 1996, quando o Congresso Nacional aprovou a Emenda 13 da Constituição Federal. O Artigo 192, Inciso II, tratava da regulamentação do sistema financeiro, do qual o mercado de seguro faz parte. Com esta Emenda, o “...IRB deixava de ser o órgão oficial ressegurador...”, revogando o que havia sido garantido na Constituição de 1988. Mas a Emenda não foi regulamentada, o que tornava inócuo a medida. Ainda assim, estava quebrada a barreira legal e preparados os espíritos para a abertura do resseguro.

Em junho de 1997, a Assembléia Geral de Acionistas do IRB muda a denominação para IRB-Brasil Re, e a nova denominação é ratificada pelo Artigo 59 da Medida Provisória 1549-36 de novembro de 1997. Em 27 de maio de 1998, a Lei 9649 confirma as medidas provisórias anteriores, e é publicada no Diário Oficial no dia seguinte.

<sup>32</sup> ENADE – Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes é um exame realizado pelo MEC com os alunos egressos das IES – Instituições de Ensino Superior em todo Brasil. A nota máxima é cinco. Na cidade de São Paulo, o curso teve a segunda posição dentre os programas de administração, e no Rio de Janeiro, ficou posicionado entre os seis melhores cursos de graduação em administração.

<sup>33</sup> Embora seja preferível a adoção de modelos próprios de risco, integrados às características das carteiras das resseguradoras.



O Decreto 2423 de dezembro de 1997 incluiu a resseguradora no Programa Nacional de Desestatização do Governo Fernando Henrique e o BNDES divulgou o cronograma de privatização do IRB-Brasil Re em janeiro de 1999, com a previsão do leilão em outubro de 1999. Mas o leilão é adiado devido a não aprovação da regulamentação do fim do monopólio.

Em 1998, o governo federal se compromete no âmbito do GATS (Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços, da OMC) em permitir a livre concorrência das seguradoras estrangeiras no Brasil. Este acordo seria mais um fator de pressão para a abertura, que só ocorreria quase dez anos depois.

Em setembro de 1999, o governo enviou para o Congresso Nacional um projeto de lei ordinária que transferia para a SUSEP as atribuições de regulamentação e supervisão. Em 20 de dezembro de 1999, a Lei 9932 é sancionada transferindo a fiscalização e normatização do resseguro para a SUSEP. Em junho de 2000, o Partido dos Trabalhadores propõe uma ação de inconstitucionalidade (ADin 2223) com a alegação de que a mudança de atribuições do IRB não poderia ser feita por projeto de lei ordinária e que exigiria uma lei complementar. Apesar de publicada no Diário Oficial, a lei foi julgada inconstitucional pelo STF. O Conselho Nacional de Desestatização interrompe o processo de privatização do IRB-Brasil. Apenas em outubro de 2001, a Ação entra em julgamento, mas o julgamento é suspenso. Em junho de 2002, a ADin entra em discussão, mas não é julgada por falta de quórum. Uma sessão ordinária é marcada, e novamente não existe quórum. Em outubro, o STF retoma o julgamento da ADin 2223 e confirma a liminar concedida em julho de 2000. Com isto, o IRB-Brasil Re recupera as funções de regular e fiscalizar o mercado ressegurador, e conceder autorizações para empresas operarem.

O Conselho Nacional de Seguros Privados CNSP em janeiro de 2000 define as regras para o funcionamento do mercado aberto, mas os atos normativos baixados após a Lei 9932 permaneceram sem valor legal enquanto a decisão do STF fosse mantida.

Em março de 2000, o Conselho Nacional de Desestatização publica novo edital e marca o leilão para julho de 2000. Em abril, o leilão é adiado para reavaliação do preço da empresa. Passam três anos com relativo marasmo, até que em maio de 2003, é aprovada a Emenda Constitucional no. 40, permitindo a regulamentação do Artigo 192 da Constituição Federal, estabelecendo que cada setor de atividade do sistema financeiro deveria ser regulado por lei complementar específica.

Em junho de 2003, o Executivo – já na gestão do Governo do PT – apresenta o projeto de lei complementar transferindo as funções regulatórias e de supervisão do resseguro do IRB-Brasil para a SUSEP, decisão suspensa desde a ADin 2223, apresentada pelo Partido dos Trabalhadores em 2000. Em junho de 2004, o Procurador Geral da República e a Advocacia da União emitiram pareceres tornando desnecessária a exigência de lei complementar objeto da ADin 2223.

Finalmente em janeiro de 2007 através da Lei Complementar 126, a União promove a abertura do mercado de resseguros, que só seria efetivada em abril de 2008 com a entrada de novas empresas. Consolidando o processo, em fevereiro de 2013, a União autoriza o aumento do capital social do IRB-Brasil Re, com emissão de ações, e renuncia em definitivo ao exercício de direito de subscrição de novas ações. O IRB-Brasil estava então definitivamente privatizado, após quase vinte anos de idas e vindas. Ainda assim, a abertura do mercado ressegurador teve o viés de proteger as resseguradoras estabelecidas no Brasil. Foram necessárias duas emendas à Constituição Federal, uma Lei Complementar e

diversos ajustes no marco regulatório. Apesar do avanço, o mercado não pode ser qualificado como globalizado e totalmente competitivo.

### 3.5.2 Acertos e ameaças

Paralelo às discussões legais da abertura, o IRB-Brasil passou por mudanças internas que facilitaram o processo da privatização. A melhor evidência deste ajuste é o fato de que a privatização ocorreu de forma ordeira, sem manifestações contrárias, um ambiente diferente do ocorrido nas privatizações anteriores.

No final dos anos 90 e início da década de 2000, a posição monopolista do IRB-Re ficou gradualmente insustentável. Denúncias de corrupção e de uso político da empresa arranharam a credibilidade e o passado da instituição. Demora no pagamento de indenizações – acima de seis meses, segundo depoimentos de seguradores – e uma burocracia desnecessária completavam a situação do IRB-Re.

A preparação interna para a abertura do resseguro iniciou em 2005, com um novo presidente que estabeleceu práticas de gestão comuns nas instituições financeiras. Novos produtos foram desenvolvidos, criou-se uma ouvidoria para atender dúvidas em até 24 horas, o tempo médio para indenizações caiu de 400 para 100 dias, grandes contratos foram montados com resseguradoras internacionais. O próprio presidente do IRB-Re elimina as dúvidas sobre a inevitabilidade da abertura ao declarar que "... (o IRB-Re)... já não exerce o poder de monopólio". Esta foi uma fase importante para quebrar as pressões internas no IRB-Re contra a abertura e para sinalizar ao mercado de que estava próxima a

implantação de um novo modelo de resseguro. Finalmente, em 2008 a abertura foi posta em prática.

O processo de consolidação do modelo competitivo para o resseguro estava em andamento, quando no final de 2010 o CNSP - Conselho Nacional de Seguros Privados estabeleceu duas resoluções, encaradas como retrocesso. A Resolução 224 vetava o repasse de contratos de resseguros entre empresas do mesmo grupo, e a Resolução 225 exigia que 40 % dos excedentes das seguradoras fossem obrigatoriamente colocados nas resseguradoras locais. Em março de 2011, o CNSP flexibilizou a Resolução 224, permitindo que a seguradora ou a resseguradora local pudessem transferir para empresas ligadas ou pertencentes ao mesmo conglomerado financeiro sediado no exterior de até 20 % do prêmio de cada contrato, com exceção de alguns ramos.

Outra intervenção - e nova demonstração de retrocesso - foi a criação, em agosto de 2013 pelo Decreto 7976, da ABGF – Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias, vinculada ao Ministério da Fazenda, com capacidade de operar em qualquer modalidade de seguro, com o argumento falho de que as seguradoras e resseguradoras não demonstram interesse ou não têm capacidade de garantir os riscos dos grandes projetos de infraestrutura. O argumento é falho por diversos motivos. Primeiro porque existe capacidade técnica para o seguro e resseguro de grandes riscos. E segundo, num mercado aberto, o mecanismo de preço tem condições de estabelecer o prêmio adequado para o risco. Esta medida é um resquício do protecionismo e de resgate do intervencionismo, além de criar um novo elemento de incerteza no mercado e gerar pessimismo. Porém, dependendo da atuação da ABGF, o mercado de resseguro pode ser mais atraente para novos entrantes.<sup>34</sup>

<sup>34</sup>Pereira, Marcela Semeghini, "System Brazilian and American reinsurance : needed of convergence", *Revista da Faculdade de Direito da UERJ, Rio de Janeiro*, vol.1, no.23, 2013

Com estas intervenções, o setor de seguros no Brasil vive um novo paradoxo. Antes da abertura e até 2013, as seguradoras eram todas privadas, e o resseguro, estatizado e fechado. No ambiente atual, o resseguro é aberto, inclusive à participação de empresas estrangeiras, mas as seguradoras privadas convivem com uma empresa estatal (ABGF)!

## 3.6 Estrutura de mercado e as instituições

O modelo do resseguro antes da abertura era muito simples: o IRB recebia as apólices das seguradoras e processava diretamente ou repassava para o exterior. As empresas envolvidas eram apenas o ressegurador IRB e o cedente. O IRB fixava os limites técnicos por ramos de seguros, os limites operacionais, margem de solvência e capital mínimo estabelecido pelo CNSP e SUSEP. O risco excedente ao limite técnico da seguradora era transferido para outra seguradora, através de operações de cosseguro, e/ou ao IRB, através do resseguro. O cosseguro era sempre mais caro do que o resseguro. Com o resseguro aceito, o IRB podia reter o risco (desde que o valor estivesse dentro dos seus limites técnicos), retroceder o valor adicional para outras seguradoras brasileiras (se o valor superava o seu limite técnico, mas inferior a capacidade de retenção das seguradoras), ou retroceder ao resseguro internacional, se o valor do risco superava a capacidade de retenção do mercado interno. Até 2000, a retrocessão às seguradoras nacionais era automática, com a remuneração pelo IRB de uma comissão proporcional. As seguradoras eram obrigadas a aceitar um mínimo de 50 % do valor de resseguro e o IRB ficava com os 50 % da retrocessão. Neste formato pré-abertura, o preço do resseguro era praticamente determinado pelo IRB.

A abertura do resseguro modificou radicalmente o modus operandi. Sob o ponto de vista do mercado interno, o modelo deu liberdade às seguradoras na escolha da resseguradora, que podem assim avaliar o risco e cobrar um prêmio adequado. Em segundo lugar, o preço do resseguro passou a ser determinado pelo mercado. Em terceiro lugar, as operações ficaram mais ágeis e com menor burocracia. Em quarto lugar, a estrutura do mercado é flexível com três tipos de resseguradoras : local, admitida e eventual.

*O ressegurador local tem sede no Brasil, e é constituído sob a forma de sociedade anônima, com capital mínimo de R\$ 60 milhões.*

*O ressegurador admitido recebe autorização para operar de acordo com as suas necessidades de negócios no Brasil. Deve ter mais de cinco anos de operação no mercado internacional; patrimônio líquido mínimo de US\$ 150 milhões; preencher os requisitos mínimos de capacidade econômica e financeira; avaliação de solvência por uma agência classificadora de risco, com registro pela SUSEP; e operar sob a forma de um escritório de representação. Deve ter uma conta bancária em moeda estrangeira vinculada à SUSEP, como garantia das suas operações e fornecer garantias de aporte de recursos no Brasil.*

*O ressegurador eventual é um ressegurador estrangeiro em operação no país de origem há mais de cinco anos, patrimônio líquido maior que US\$ 100 milhões. Não precisa ter sede ou escritório de representação no Brasil, mas precisa ter avaliação positiva de solvência por agência classificadora reconhecida e designar um procurador residente no Brasil, com amplos poderes administrativos e judiciais, conforme exigência da legislação brasileira.*

No final de 2013, 113 resseguradoras atuavam no Brasil, sendo 14 locais (inclusive IRB-Brasil

Re); 67 eventuais e 32 admitidas, e 26 corretoras. Em termos de valores, o mercado total de resseguro fechou 2013 com prêmios de quase R\$ 8 bilhões (ou US\$ 3,6 bilhões), sendo 65 % do resseguro cedido no mercado local. O valor do prêmio cedido ao IRB-Brasil Re atingiu R\$ 2,8 bilhões (US\$ 1,3 bilhões), em 29o lugar no *rank* de resseguradoras internacionais.<sup>35</sup> Os Quadros 1 e 2 reproduzem a nova configuração de fluxos, com a evolução dos valores nas Tabelas 7 e 8, respectivamente em R\$ milhões a preços de 2013 e US\$ bilhões correntes. O deflator utilizado foi o IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas, e a conversão para dólares, pela média anual da

taxa de câmbio comercial. A fase de mega-inflação dos anos 80 e início dos 90, as mudanças de moeda, imposição de tablitas, e critérios de correção de valores dificultaram sobremaneira os registros contábeis na época. Até onde foi possível ajustar as informações, os dados das Tabelas 7 e 8 corrigiram as discrepâncias.

O modelo adotado pelo resseguro pós-abertura reúne claras vantagens : flexibilidade de formas de empresas (locais, admitidas e eventuais), abertura total às empresas estrangeiras e é menos restritivo do que o observado em outros países, inclusive dos líderes do mercado de seguro.<sup>36</sup>

**Número de empresas operando no mercado de resseguro**

	2011	2012	2013
<b>Resseguradoras :</b>	<b>96</b>	<b>106</b>	<b>113</b>
<b>Local</b>	<b>8</b>	<b>13</b>	<b>14</b>
<b>Eventual</b>	<b>59</b>	<b>59</b>	<b>67</b>
<b>Admitida</b>	<b>29</b>	<b>34</b>	<b>32</b>
<b>Corretoras de resseguro</b>	<b>33</b>	<b>32</b>	<b>26</b>

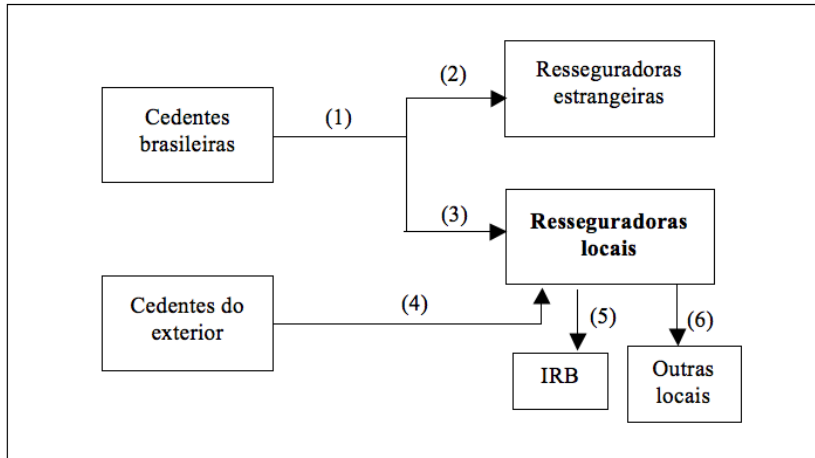
Fonte : SUSEP

**Tabela 6**

<sup>35</sup> Em comparação com a Munich Reinsurance, com mais de US\$ 37 bilhões de prêmios; Swiss Re, com US\$ 32 bilhões; Hannover Rueckversicherung AG, com US 18 bilhões; e Lloyd´s, com US\$ 16 bilhões, citando as quatro maiores resseguradoras.

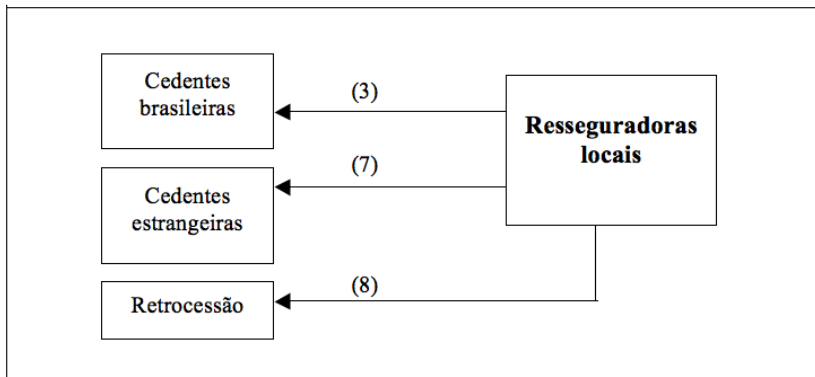
<sup>36</sup> Por exemplo, a legislação nos EUA restringe a transferência de prêmios para outros países. Esta prática, como menos rigor, é adotada em outros países. Nos emergentes – China, Índia, Rússia – as operações de resseguro praticamente excluem as resseguradoras estrangeiras.

A configuração do novo mercado de resseguro  
 Prêmio de resseguro cedido pelas cedentes brasileiras  
 Fluxos de valores apresentados nas Tabelas 7 e 8



Quadro 1

A configuração do novo mercado de resseguro  
 Prêmio de resseguro aceito pelas resseguradoras locais  
 Fluxos de valores apresentados nas Tabelas 7 e 8



Quadro 2

O mercado de resseguro, em R\$ milhões a preços de 2013

	Cedido pelas cedentes brasileiras				
	Total do mercado (1)	Ao IRB (5)	A outras locais (6)	Ao mercado local <sup>a</sup> (3)	Às eventuais e admitidas (4)
<b>1970</b>	<b>2.204,5</b>	<b>2.204,5</b>	...	<b>2.204,5</b>	...
1971	2.579,8	2.579,8	...	2.579,8	...
1972	3.096,7	3.096,7	...	3.096,7	...
1973	4.070,1	4.070,1	...	4.070,1	...
1974	5.145,0	5.145,0	...	5.145,0	...
1975	6.254,9	6.254,9	...	6.254,9	...
1976	6.923,4	6.923,4	...	6.923,4	...
1977	7.294,8	7.294,8	...	7.294,8	...
1978	6.980,4	6.980,4	...	6.980,4	...
1979	6.297,7	6.297,7	...	6.297,7	...
<b>1980</b>	<b>6.088,2</b>	<b>6.088,2</b>	...	<b>6.088,2</b>	...
1981	6.081,3	6.081,3	...	6.081,3	...
1982	6.217,7	6.217,7	...	6.217,7	...
1983	5.139,8	5.139,8	...	5.139,8	...
1984	5.261,6	5.261,6	...	5.261,7	...
1985	5.293,9	5.293,9	...	5.293,9	...
1986	5.487,1	5.487,1	...	5.487,1	...
1987	4.911,6	4.911,6	...	4.911,6	...
1988	5.087,2	5.087,2	...	5.087,2	...
1989	4.147,7	4.147,7	...	4.147,7	...
<b>1990</b>	<b>4.560,6</b>	<b>4.560,6</b>	...	<b>4.560,6</b>	...
1991	4.068,3	4.068,3	...	4.068,3	...

Tabela 7

## O mercado de resseguro, em R\$ milhões a preços de 2013

	Aceito pelas resseguradoras locais				
	De cedentes brasileiras (3)	De cedentes estrangeiras (7)	Prêmio bruto de resseguro	Retrocessão (8)	Prêmio retido
<b>1970</b>	...	...	<b>2.204,5</b>	<b>1.952,7</b>	<b>251,8</b>
1971	...	...	2.579,8	2.327,4	252,4
1972	...	...	3.096,7	2.699,6	397,1
1973	...	...	4.070,0	2.629,8	1.440,2
1974	...	...	5.145,0	2.663,7	2.481,3
1975	...	...	6.254,9	3.316,3	2.938,6
1976	...	...	6.923,4	3.973,0	2.950,5
1977	...	...	7.294,8	4.204,1	3.090,7
1978	...	...	6.980,4	3.448,1	3.532,3
1979	...	...	6.297,7	2.923,1	3.374,6
<b>1980</b>	...	...	<b>6.088,2</b>	<b>3.030,1</b>	<b>3.058,1</b>
1981	...	...	6.081,3	3.249,5	2.831,9
1982	...	...	6.217,7	3.490,6	2.727,1
1983	...	...	5.139,8	2.934,0	2.205,8
1984	...	...	5.261,6	3.135,6	2.126,1
1985	...	...	5.293,9	3.063,0	2.231,0
1986	...	...	5.487,0	2.994,6	2.492,4
1987	...	...	4.911,6	2.636,5	2.275,2
1988	...	...	5.087,2	2.560,2	2.527,0
1989	...	...	4.147,7	2.062,2	2.085,6
<b>1990</b>	...	...	<b>4.560,6</b>	<b>1.824,2</b>	<b>2.736,3</b>
1991	4.068,3	...	4.068,3	1.784,9	2.283,4

Tabela 7

## O mercado de resseguro, em R\$ milhões a preços de 2013

	Cedido pelas cedentes brasileiras				
	Total do mercado (1)	Ao IRB (5)	A outras locais (6)	Ao mercado local <sup>a</sup> (3)	Às eventuais e admitidas (4)
1992	5.607,0	5.607,0	...	5.607,0	...
1993	4.018,8	4.018,8	...	4.018,8	...
1994 <sup>c</sup>	5.841,5	5.841,5	...	5.841,5	...
1995	3.470,9	3.470,9	...	3.470,9	...
1996	3.344,3	3.344,3	...	3.344,3	...
1997	3.408,7	3.408,7	...	3.408,7	...
1998	3.621,2	3.621,2	...	3.621,2	...
1999	3.618,3	3.618,3	...	3.618,3	...
<b>2000</b>	<b>3.291,0</b>	<b>3.291,0</b>	...	<b>3.291,0</b>	...
2001	4.200,9	4.200,9	...	4.200,9	...
2002	5.422,4	5.422,4	...	5.422,4	...
2003	5.176,9	5.176,9	...	5.176,9	...
2004	4.692,5	4.692,5	...	4.692,5	...
2005	4.499,7	4.499,7	...	4.499,7	...
2006	5.188,3	5.188,3	...	5.188,3	...
<b>2007<sup>b</sup></b>	<b>4.681,4</b>	<b>4.681,4</b>	<b>0,0</b>	<b>4.681,4</b>	<b>0,0</b>
2008	4.963,3	4.202,2	429,5	4.631,7	331,6
2009	5.496,6	3.738,4	1.033,7	4.772,0	724,6
<b>2010</b>	<b>5.415,2</b>	<b>1.434,6</b>	<b>1.174,6</b>	<b>2.609,2</b>	<b>2.806,0</b>
2011	6.578,2	2.867,7	1.487,6	4.355,3	2.223,0
2012	6.794,4	2.554,9	1.541,0	4.095,9	2.698,5
2013	7.848,0	2.502,0	2.489,0	4.994,0	2.854,0

Tabela 7



## O mercado de resseguro, em R\$ milhões a preços de 2013

	Aceito pelas resseguradoras locais				
	De cedentes brasileiras (3)	De cedentes estrangeiras (7)	Prêmio bruto de resseguro	Retrocessão (8)	Prêmio retido
1992	5.607,0	...	5.607,0	2.301,5	3.305,6
1993	4.018,8	...	4.018,8	1.792,8	2.226,0
1994 <sup>c</sup>	5.841,5	...	5.841,5	2.610,1	3.231,5
1995	3.470,9	...	3.470,9	1.012,9	2.458,0
1996	3.344,3	...	3.344,3	1.316,5	2.027,8
1997	3.408,7	...	3.408,7	1.220,0	2.188,7
1998	3.621,2	...	3.621,2	1.272,5	2.348,7
1999	3.618,3	...	3.618,3	1.536,7	2.081,5
<b>2000</b>	<b>3.291,0</b>	...	<b>3.291,0</b>	<b>1.464,2</b>	<b>1.826,8</b>
2001	4.200,9	...	4.200,9	2.194,5	2.006,4
2002	5.422,4	...	5.422,4	3.022,7	2.399,6
2003	5.176,9	...	5.176,9	2.897,0	2.279,8
2004	4.692,5	...	4.692,5	2.342,1	2.350,4
2005	4.499,7	...	4.499,7	2.387,9	2.111,8
2006	5.188,3	...	5.188,3	2.522,0	2.666,3
<b>2007<sup>b</sup></b>	<b>4.681,4</b>	<b>30,5</b>	<b>4.711,9</b>	<b>2.382,8</b>	<b>2.330,5</b>
2008	4.631,7	40,5	4.672,1	2.528,6	2.143,5
2009	4.772,0	107,7	4.879,8	2.366,1	2.513,6
<b>2010</b>	<b>2.609,2</b>	<b>144,6</b>	<b>2.753,7</b>	<b>1.112,7</b>	<b>1.641,1</b>
2011	4.355,4	56,0	4.411,2	2.409,9	2.001,3
2012	4.095,9	157,4	4.253,2	1.914,9	2.338,4
<b>2013</b>	<b>4.994,0</b>	<b>194,0</b>	<b>5.188,0</b>	<b>2.216,0</b>	<b>2.972,0</b>

Fontes dos dados: IRB e SUSEP. Adaptação de diagramas desenvolvidos pela Terra Brasilis. Levantamento dos dados e elaboração dos cálculos: SILCON. Deflacionamento pelo IGP-DI, média anual. a IRB e outras locais b Abertura do resseguro c Plano Real

Tabela 7

O mercado de resseguro, em US\$ milhões correntes

	Cedido pelas cedentes brasileiras				
	Total do mercado (1)	Ao IRB (5)	A outras locais (6)	Ao mercado local <sup>a</sup> (3)	Às eventuais e admitidas (4)
<b>1970</b>	<b>93,4</b>	<b>93,4</b>	...	<b>93,4</b>	...
1971	114,0	114,0	...	114,0	...
1972	143,2	143,2	...	143,2	...
1973	209,4	209,4	...	209,4	...
1974	307,5	307,5	...	307,5	...
1975	399,4	399,4	...	399,4	...
1976	476,4	476,4	...	476,4	...
1977	539,2	539,2	...	539,2	...
1978	558,9	558,9	...	558,9	...
1979	523,7	523,7	...	523,7	...
<b>1980</b>	<b>515,4</b>	<b>515,4</b>	...	<b>515,4</b>	...
1981	611,2	611,2	...	611,2	...
1982	632,0	632,0	...	632,0	...
1983	413,7	413,7	...	413,7	...
1984	427,1	427,1	...	427,1	...
1985	414,2	414,2	...	414,2	...
1986	476,1	476,1	...	476,1	...
1987	476,4	476,4	...	476,4	...
1988	576,1	576,1	...	576,1	...
1989	625,4	625,4	...	625,4	...
<b>1990</b>	<b>815,5</b>	<b>815,5</b>	...	<b>815,5</b>	...
1991	618,2	618,2	...	618,2	...

Tabela 8

## O mercado de resseguro, em US\$ milhões correntes

	Aceito pelas resseguradoras locais				
	De cedentes brasileiras (3)	De cedentes estrangeiras (7)	Prêmio bruto de resseguro	Retrocessão (8)	Prêmio retido
<b>1970</b>	...	...	<b>93,4</b>	<b>82,7</b>	<b>10,7</b>
1971	...	...	114,0	102,9	11,2
1972	...	...	143,2	124,9	18,4
1973	...	...	209,4	135,3	74,1
1974	...	...	307,5	159,2	148,3
1975	...	...	399,4	211,8	187,6
1976	...	...	476,4	273,4	203,0
1977	...	...	539,2	310,7	228,4
1978	...	...	558,9	276,1	282,8
1979	...	...	523,7	243,1	280,6
<b>1980</b>	...	...	<b>515,4</b>	<b>256,5</b>	<b>258,9</b>
1981	...	...	611,2	326,6	284,6
1982	...	...	632,0	354,8	277,2
1983	...	...	413,7	236,1	177,5
1984	...	...	427,1	254,5	172,6
1985	...	...	414,2	239,6	174,5
1986	...	...	476,1	259,8	216,3
1987	...	...	476,4	255,7	220,7
1988	...	...	576,1	289,9	286,2
1989	...	...	625,4	311,0	314,5
<b>1990</b>	...	...	<b>815,5</b>	<b>326,2</b>	<b>489,3</b>
1991	618,2	...	618,2	271,2	347,0

Tabela 8

O mercado de resseguro, em US\$ milhões correntes

	Cedido pelas cedentes brasileiras				
	Total do mercado (1)	Ao IRB (5)	A outras locais (6)	Ao mercado local <sup>a</sup> (3)	Às eventuais e admitidas (4)
1992	838,8	838,8	...	838,8	...
1993	668,3	668,3	...	668,3	...
1994 <sup>c</sup>	1.249,8	1.249,8	...	1.249,8	...
1995	866,4	866,4	...	866,4	...
1996	846,7	846,7	...	846,7	...
1997	868,3	868,3	...	868,3	...
1998	890,1	890,1	...	890,1	...
1999	633,2	633,2	...	633,2	...
<b>2000</b>	<b>649,7</b>	<b>649,7</b>	...	<b>649,7</b>	...
2001	712,6	712,6	...	712,6	...
2002	840,1	840,1	...	840,1	...
2003	934,6	934,6	...	934,6	...
2004	975,1	975,1	...	975,1	...
2005	1.190,4	1.190,4	...	1.190,4	...
2006	1.562,6	1.562,6	...	1.562,6	...
<b>2007<sup>b</sup></b>	<b>1.652,9</b>	<b>1.652,9</b>	...	<b>1.652,9</b>	...
2008	2.072,4	1.754,6	179,3	1.934,0	138,5
2009	2.145,6	1.459,3	403,5	1.862,8	282,8
<b>2010</b>	<b>2.532,6</b>	<b>670,9</b>	<b>549,4</b>	<b>1.220,3</b>	<b>1.312,3</b>
2011	3.508,7	1.529,6	793,4	2.323,0	1.185,7
2012	3.291,0	1.237,5	746,4	1.983,9	1.307,1
2013	3.637,4	1.161,0	1.153,6	2.314,6	1.322,8

Tabela 8

## O mercado de resseguro, em US\$ milhões correntes

	Aceito pelas resseguradoras locais				
	De cedentes brasileiras (3)	De cedentes estrangeiras (7)	Prêmio bruto de resseguro	Retrocessão (8)	Prêmio retido
1992	838,8	...	838,8	344,3	494,5
1993	668,3	...	668,3	298,1	370,2
1994 <sup>c</sup>	1.249,8	...	1.249,8	558,4	691,4
1995	866,4	...	866,4	252,8	613,6
1996	846,7	...	846,7	333,3	513,4
1997	868,3	...	868,3	310,8	557,5
1998	890,1	...	890,1	312,8	577,3
1999	633,2	...	633,2	268,9	364,2
<b>2000</b>	<b>649,7</b>	...	<b>649,7</b>	<b>289,0</b>	<b>360,6</b>
2001	712,6	...	712,6	372,3	340,4
2002	840,1	...	840,1	468,3	371,8
2003	934,6	...	934,6	523,0	411,6
2004	975,1	...	975,1	486,7	488,4
2005	1.190,4	...	1.190,4	631,7	558,7
2006	1.562,6	...	1.562,6	759,6	803,0
<b>2007<sup>b</sup></b>	<b>1.652,9</b>	<b>10,8</b>	<b>1.663,6</b>	<b>841,3</b>	<b>822,8</b>
2008	1.934,0	16,9	1.950,9	1.055,8	895,0
2009	1.862,8	42,1	1.904,8	923,6	981,2
<b>2010</b>	<b>1.220,3</b>	<b>67,6</b>	<b>1.287,9</b>	<b>520,4</b>	<b>767,5</b>
2011	2.323,0	29,9	2.352,9	1.285,4	1.067,5
2012	1.983,9	76,2	2.060,2	927,5	1.132,7
2013	2.314,6	89,9	2.404,6	1.027,1	1.377,5

Fontes dos dados: IRB e SUSEP. Adaptação de diagramas desenvolvidos pela Terra Brasis. Levantamento dos dados e elaboração dos cálculos: SILCON. Conversão para US\$ pela taxa média de câmbio anual. a IRB e outras locais b Abertura do resseguro c Plano Real

Tabela 8

Com os valores expressos a preços de 2013, ou seja, excluindo a inflação, o valor dos prêmios de resseguro de 2013 são apenas 7 % maiores do que o de 1977, como mostra a Figura 5, com a evolução do mercado de resseguro desde 1970.<sup>37</sup> No entanto, o ambiente pós-abertura é mais saudável, mais propenso a premiar a eficiência e com melhores perspectivas do que na época do monopólio

A Figura 5 mostra ainda o explosivo crescimento dos prêmios totais de resseguro, em termos reais. Da abertura em 2007 até 2010, houve uma queda no resseguro das empresas locais – basicamen-

te pela perda de negócios do IRB-Brasil – queda compensada pela expansão dos prêmios das resseguradoras estrangeiras (admitidas e eventuais). A partir de 2011 as resseguradoras locais passam por forte e contínuo crescimento, e esta tendência deve permanecer nos próximos anos..

A Figura 6 trata do resseguro cedido pelas empresas locais a partir de 2000, onde fica visível a perda de espaço do IRB-Brasil (em linha vermelha) e o crescimento ininterrupto do valor dos prêmios reais das outras resseguradoras (em azul). É uma evidência do efeito saudável da abertura.

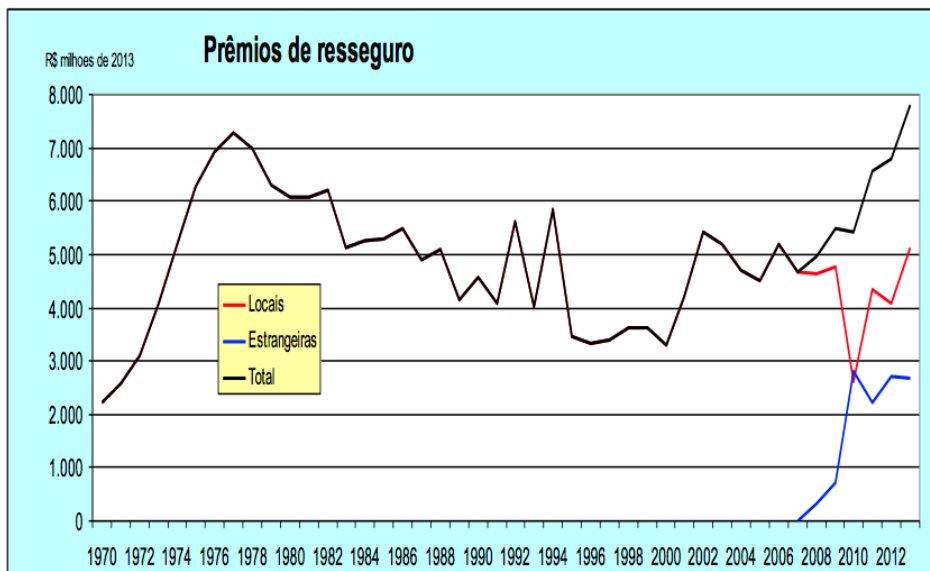


Figura 5

<sup>37</sup> Apesar da inflação, a comparação com 1977, todavia, é válida a medida que a inflação de 1977 – de 42 %, elevada para os níveis atuais - não distorceu significativamente os registros contábeis que adotavam a correção monetária.

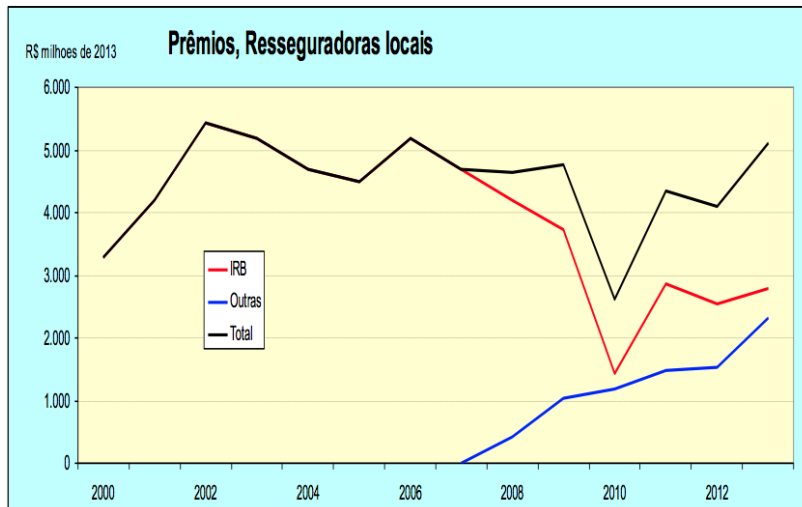


Figura 6

Na decomposição do prêmio aceito pelas resseguradoras locais, a Figura 7 mostra a importância do resseguro cedido pelas empresas brasileiras (em linha azul), seguido pela retrocessão (linha preta), e com menor importância, a cessão pelas estrangeiras (linha vermelha).

E no tocante à decomposição do prêmio bruto do resseguro, a retrocessão e o prêmio retido têm flutuações similares na maioria dos períodos, e é visível a fase de expansão a partir de 2011 da retenção dos prêmios. Esta é uma tendência que deve permanecer nos próximos anos.

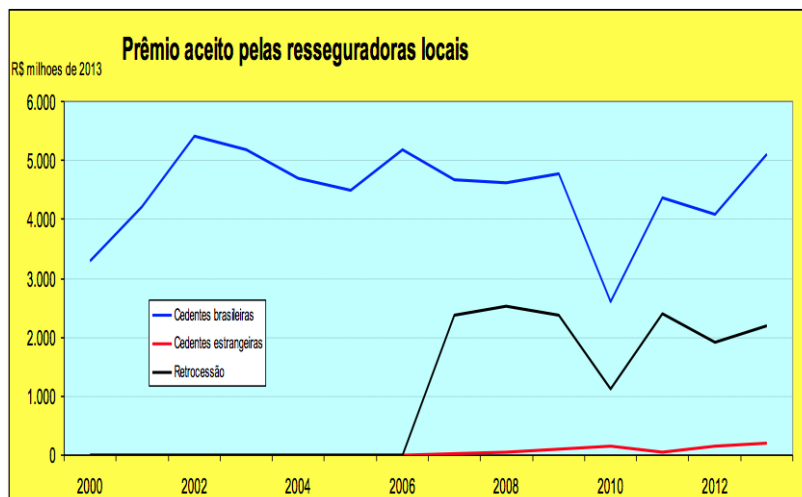


Figura 7

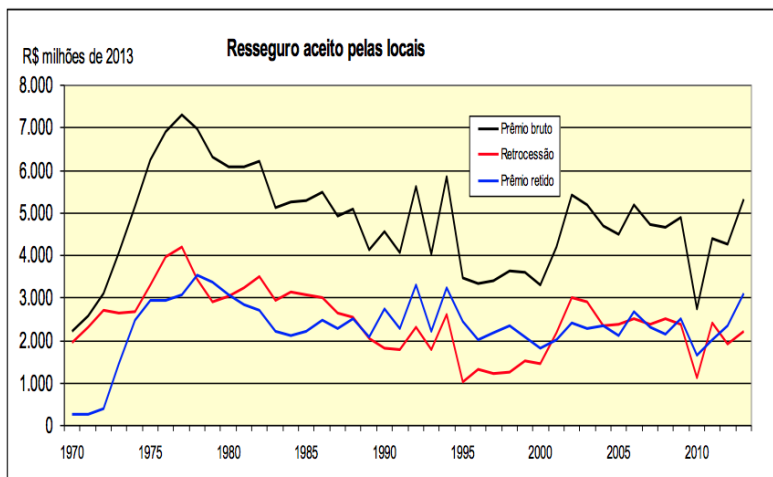


Figura 8

A Figura 9 utiliza as informações da Tabela 1 e ilustra a evolução da penetração do seguro e da relação resseguro-seguro, dos ramos mais propícios às operações de resseguro.<sup>38</sup> Não obstante o forte crescimento do valor dos prêmios de resseguro, houve uma queda na relação entre os prêmios de resseguro e seguro (escala direita e linha azul, na Fi-

gura 9). Isto não significa, porém que a abertura não tenha elevado a intensidade do resseguro. Como a abertura permitiu o aumento de retenção de risco das seguradoras, os prêmios de seguro puderam crescer ainda mais rápido do que o resseguro, reduzindo a relação resseguro/seguro. A partir de 2011, a relação resseguro-seguro aumenta.

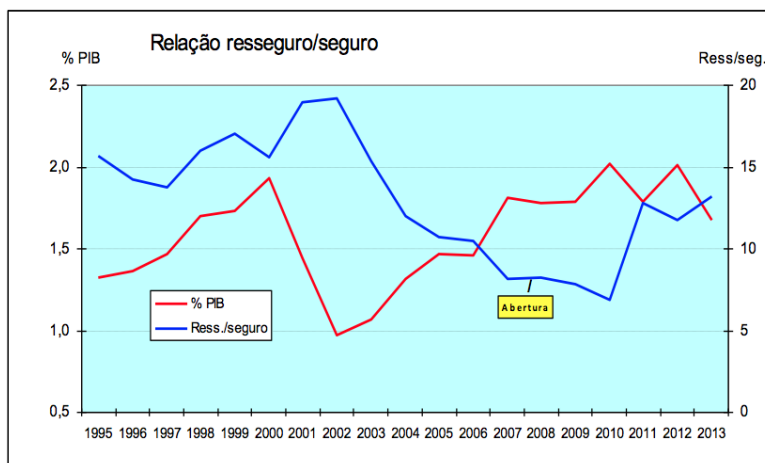


Figura 9

<sup>38</sup> Ramos de riscos patrimoniais, financeiros, petróleo e gás, rural, pessoas, engenharia, transportes, marítimos, aeronáuticos, responsabilidade civil e outros de risco elevado e concentrado.



## 4 – OS PASSOS PARA A MODERNIZAÇÃO

### 4.1 Onde queremos chegar ?

Um retrato franco da sociedade brasileira revela enormes contrastes com o passado e entre classes sociais e setores de atividade no presente. Das realidades mais gritantes, a estrutura demográfica nos brinda com o chamado bônus demográfico, com mais de 60 % da população em idade ativa, e com uma esperança de vida acima de 74 anos contra 63 anos em 1980. A taxa de mortalidade infantil desabou dos 69 % em 1980 para 16 % em 2011, segundo as estatísticas revistas do IBGE. O crescimento populacional se aproxima da taxa de reposição, e em 2040, a população brasileira terá se estabilizado nos 220 milhões de habitantes. Em 2011, a classe média C superou 54 % da população, contra 34 % de cinco anos atrás. É uma classe social ávida pelo consumo de bens duráveis, melhores moradias e serviços mais sofisticados.

As mudanças demográficas e econômicas têm impactos diretos e significativos nos mercados de seguro, por inúmeras formas. Em primeiro lugar, a classe C em crescimento tende a ser conservadora, demandante de proteção para o seu patrimônio e manutenção do seu bem estar. É um segmento social ainda pouco atendido pelo seguro privado, mas que representa nicho importante. O seguro popular e o microsseguro, administrados pelo setor privado, podem liberar o setor público de diversas atividades inseridas nas políticas sociais, e com maior eficiência e menor custo. Em segundo lugar, a maior proporção de idosos exige produtos diferenciados de previdência complementar e de saúde, principalmente.

As oportunidades para o mercado de seguros são também amplas em outros setores. O agronegócio brasileiro é hoje um dos setores de tecnologia de ponta, que gera receita anual das exportações acima de US\$ 90 bilhões e uma oferta interna de alimentos nunca antes observada. É outro setor que necessita da proteção do seguro, e poucas seguradoras disponibilizam apólices de seguro para este setor. Menos de 5 % da área cultivada no Brasil é protegida pelo seguro. As obras de infraestrutura, não apenas do PAC, mas também para os pequenos e médios projetos, necessitam do seguro-garantia, um mecanismo exigido pelas agências nacionais e internacionais de financiamento para redução do risco e das taxas de juros dos empréstimos para investimento. O meio ambiente ainda não está protegido pelo seguro, e enfrenta as dificuldades metodológicas da avaliação do risco e da valoração dos recursos naturais. As catástrofes naturais ou antropogênicas, até há pouco tempo imaginadas como inexistentes no Brasil, já são uma realidade em algumas regiões, e pouco sabemos sobre a distribuição dos riscos e sua mitigação através do seguro. O seguro de acidente do trabalho administrado pelo governo pode retornar a esfera das seguradoras privadas. Em 2011, a Previdência Social atendeu 700 mil acidentes de trabalho (excluídos os ocorridos com os trabalhadores informais, funcionários públicos e os não reportados), com custo direto de R\$ 10 bilhões. Nas mãos do setor privado, este seguro pode ser mais eficiente, com melhor prevenção e avaliação do risco, com menos fraudes e com menor custo social.

Como investidor institucional, o setor privado de seguro e previdência tem um estoque de reservas acima de R\$ 1,05 trilhões, sendo R\$ 550 bilhões nos fundos de pensão (previdência fechada). Mais de 60 % destes recursos estão aplicados em títulos públicos, e o restante distribuído por outros ativos financeiros, imóveis e parcela pequena em participações em investimentos em atividades produtivas. Dois problemas emergem desta situação. Primeiro,

a função de investidor institucional para a formação de capital fixo está desvirtuada, e segundo, o setor é cativo e sensível às decisões da política de juros. Este segundo tema é discutido abaixo.

A internacionalização da economia brasileira, com a implantação de filiais de nossas seguradoras no exterior, maior exposição ao risco em outros países e aos benefícios da diversificação, ainda não chegou plenamente ao setor de seguros. Salvo escassas experiências, em geral pouco satisfatórias no passado, as seguradoras brasileiras têm participação pouco perceptível em outros países, em contraste com os bancos com experiência e atuação internacional mais forte. A exceção mais visível é a do IRB-Brasil Re que está adotando uma posição isolada, mais ativa na África e em países da América do Sul, fora do âmbito tradicional de Londres e New York, mas assumindo riscos considerados temerários. E note-se que esta expansão só está ocorrendo após a Lei Complementar 126, de janeiro de 2007, e a Resolução 168 da SUSEP.

Em resumo, existe um amplo espectro de oportunidades e desafios no Brasil que permitem ao setor de seguro privado ampliar o faturamento dos 6-6,5 % do PIB para 8-9 % num espaço de uma década e assumir papel importante na formação de capital produtivo. Mas para tal, diversas ações são exigidas, tanto do setor público – em implantar políticas articuladas e garantir a estabilidade de regras e a segurança jurídica – como, e principalmente, do setor privado, em reconhecer suas deficiências e entender que ou assume um papel ativo nas mudanças ou será empurrado e caudatário de medidas estatizantes.

## 4.2 Como avançar ?

Uma agenda comprometida com a efetiva modernização dos mercados de seguros e resseguros no Brasil compreenderia seis pontos centrais, pelo menos.

### 4.2.1 Definição de objetivos de longo prazo

Mais de duas décadas passaram desde o Plano Diretor de 1992, que traçou a estratégia para o mercado de seguros até os dias de hoje. Muitas mudanças empreendidas pelos governos seguintes foram desenhadas naquele documento. Após 1992, surgiram propostas por parte das instituições privadas do mercado (Fenaseg e Escola Nacional de Seguros), que por motivos diversos não avançaram. Com todas as grandes mudanças ocorridas na economia brasileira (inclusão social, consolidação da política monetária baseada em metas de inflação, responsabilidade fiscal, bônus demográfico, envelhecimento da população etc.) e no próprio setor de seguros (abertura do resseguro, seguro e planos de saúde, microsseguro e seguro popular), há clara necessidade de estabelecimento de uma estratégia de longo prazo para o setor. Os principais atores do mercado – reguladores e supervisores dos segmentos de seguros, saúde e previdência, seguradoras e demais entidades produtoras; e intermediários - terão que formular propostas.

## 4.2.2 Estabilidade de regras e menor intervenção

Um ambiente de incerteza, com mudanças de regras e expectativa de novas alterações no marco regulatório e tributação, desestimula ou adia os investimentos privados. Foi o que aconteceu com o resseguro logo após a euforia da abertura. A atividade de seguro e resseguro, por sua natureza, envolve decisões de longo prazo, que não podem ficar a mercê de mudanças repentinas.

Isto não significa que mudanças na regulação e em critérios de supervisão não ocorram, mas é preciso diferenciar as alterações que se destinam a corrigir anomalias de curto prazo daquelas que afetam as decisões de longo prazo. A auto-regulação, promovida pelos próprios participantes, é eficaz e permite que as agências reguladoras dediquem-se ao estabelecimento de regras de longo prazo. A Fenacor deu um bom exemplo com a criação da auto-reguladora para fiscalizar e punir os corretores e empresas corretoras, partindo da constatação de que é impossível para a SUSEP fiscalizar os 70 mil corretores e corretoras.

## 4.2.3 Transformação da SUSEP em agência

Não obstante a melhoria do seu quadro técnico, a SUSEP atua como autarquia, sem recursos próprios e com superintendência e diretoria indicados nem

sempre por critérios técnicos. Já existe uma boa sinalização de que esta transformação institucional está na agenda do governo.

Ainda neste tópico de mudanças institucionais, o setor de seguros – aí compreendido os seguros elementares, saúde e previdência privada – precisa adotar o modelo de supervisão mais integrada, com a gradual fusão das atividades de regulação e supervisão das três agências. Numa fase posterior, o modelo pode integrar também o setor bancário, o que fundiria os marcos regulatórios.

O principal desafio é interno ao setor: reconhecer que o modelo – confortável na teoria – de regulação especializada, estanque em diferentes agências, está obsoleto, e deve ser trocado por um modelo moderno de regulação semi-integrada, adotada em diversos países. É reconhecer que o tamanho e dinamismo da economia brasileira exigem uma visão mais moderna sobre o setor de seguros, alinhada com a prática internacional.

Da mesma forma que a discussão sobre o funcionamento e tamanho do setor de seguro deve considerar os seus diversos segmentos, devemos caminhar para o modelo integrado de regulação, baseado num marco único, acrescido de regras específicas para cada agência, respeitando as particularidades.<sup>39</sup> Na situação atual, as agências SUSEP, ANS e PREVIC estão vinculadas a diferentes ministérios (respectivamente Fazenda, Saúde, e Trabalho e Previdência) com orçamentos e planejamentos distintos, sem atender a uma coordenação única. Como consequência, existe dispersão de recursos, cria brechas para insegurança jurídica, modifica de forma não desejada o comportamento das empresas

<sup>39</sup> É importante diferenciar as atividades de regulação, fiscalização e supervisão. Regulação é o estabelecimento das normas de funcionamento e comportamento das instituições; fiscalização é a observação de como as regras são obedecidas e supervisão é a verificação do comportamento operacional das empresas e instituições. Ver Garcia, Renê, “Os fundamentos econômicos para uma teoria da regulação em mercados de capitais em processo de globalização”, *Revista da CVM*, 2001, pp.13-25

e consumidores perante as condições de risco, e não favorece a simetria de informação entre os participantes – empresas e consumidores - dos mercados. Uma boa regulação (aliada à fiscalização e supervisão) gera confiança nas regras e contratos, inibe as fraudes, atrai capitais financeiros e humanos, e reduz a assimetria da informação, com conseqüente estímulo para o crescimento dos mercados.

É prematuro aplicar no Brasil o modelo da regulação integrada única, mas plenamente factível o modelo de regulação semi-integrada parcial, integrando as três agências dos mercados de seguros.<sup>40</sup>

Ainda como parte da regulação semi-integrada, as regras de funcionamento das instituições nacionais devem convergir para o marco regulatório internacional. No caso brasileiro, a SUSEP adota os critérios de solvência baseado no modelo prudencial de risk-based capital, em linha com as diretivas da IAIS e a abordagem da União Européia – Solvency II, com critérios mais severos de exigência de capital. É verdade que este modelo evitou que o mercado brasileiro fosse contagiado pela crise internacional de 2007-2009, mas deve ser flexível e moldável às mudanças nas condições dos mercados. Um marco regulatório severo e marcado pela aversão ao risco limita os efeitos do contágio de crises financeiras internacionais, mas por outro lado reduz o potencial de crescimento dos mercados nos períodos pós-crise. No geral, o marco regulatório adotado na maioria dos países permi-

tiu que as seguradoras, salvo casos isolados (AIG, por exemplo), tivessem menores perdas do que as demais instituições financeiras. As exceções são explicadas pelas deficiências na fiscalização e pelas fraudes internas.

O principal desafio é interno ao setor: reconhecer que o modelo – confortável na teoria – de regulação especializada, estanque em diferentes agências, está obsoleto, e deve ser trocado por um modelo moderno de regulação semi-integrada, adotada em diversos países. É reconhecer que o tamanho e dinamismo da economia brasileira exigem uma visão mais moderna sobre o setor de seguros, alinhada com a prática internacional.

Fazer a transição para um modelo mais moderno não é uma tarefa isolada de um segmento ou uma instituição do setor. Vai exigir atuação articulada e reconhecer os outros problemas do setor.

#### 4.2.4 Convergência aos padrões internacionais

Pela sua natureza, o resseguro é uma atividade globalizada. A abertura do resseguro e a busca por um mercado competitivo são tendências sem retorno. Neste campo, há muito que fazer para a convergência, com itens citados acima ou ao longo do texto.

<sup>40</sup> Atualmente mais de 50 países adotam a regulação integrada, com uma supervisão única para todo o setor financeiro ou centralizando em uma agência o poder de supervisionar parte dos intermediários financeiros. A Noruega foi o primeiro país a estabelecer em 1986 uma agência única para os setores bancário, de seguros e de ações. Em 1988 e em 1991, Dinamarca e Suécia respectivamente adotaram corpos regulatórios únicos. A criação em 1997 do Financial Supervisory Authority (FSA) no Reino Unido propagou este modelo por diversos países, tanto nos em desenvolvimento, como nos desenvolvidos, dado o papel central que Londres exerce como centro financeiro importante. Ver Martinez, José de Luna e Thomaz Rose, “International Survey of Integrated Financial Sector Supervision”, *World Bank Policy Research Working Paper*, 3096, julho de 2003; Benston, G.J., “Regulating financial markets: a critique and some proposals”, Institute of Economic Affairs, Hobart Paper 135, 1998; Group of Thirty, *The structure of financial supervision*, Washington, DC, 2008.

O principal óbice é a qualificação média do profissional do setor. Felizmente a mudança nos quadros – principalmente das resseguradoras locais – é visível. Mas ainda é pouco, pois fica mais fácil e barato contratar profissionais mais qualificados de empresas que incorreram nos custos da formação. Existem certificações internacionais com pouco brasileiros na lista. O idioma é infelizmente uma barreira – que espero ser demolida – para a globalização do mercado. As exigências de melhor qualificação dos profissionais são amplas: seguradoras, resseguradoras, corretores, e analistas em geral. Neste campo estamos longe da qualificação internacional, e isto limita a internacionalização das nossas empresas e profissionais. A situação do setor de seguro é um reflexo do descaso com a educação que marcou e limita o crescimento da produtividade. As dificuldades eventuais no diálogo técnico com a SUSEP, na montagem de planos de longo prazo e na defesa perante a ações judiciais são consequência direta das deficiências na qualificação profissional.

A adoção da arbitragem nos contratos de seguro e resseguro é uma prática convencional nos demais países, que ainda enfrenta desconfiança no Brasil. Já existem diversas câmaras de arbitragem no Brasil, algumas com excelente qualificação de corpo de árbitros, atuando em disputas em outros mercados. Os mercados de seguro e resseguro são um campo excelente para a adoção da arbitragem.

É interessante observar que nos momentos iniciais após a abertura, praticamente todos os contratos de resseguro apresentavam a cláusula compromissória de arbitragem.<sup>41</sup> Infelizmente, ocorreu uma guinada indesejada com a forte resistência das seguradoras ao uso da cláusula de arbitragem. Uma justificativa apresentada foi o receio de um litígio causado por ato causado, direta ou indiretamente, pelo ressegurador e este não ser envolvido no processo. Ora, este receio não se justifica, pois a inclusão da cláusula compromissória de arbitragem por definição é flexível e pode contemplar todas as partes envolvidas no processo. Enfim, as dúvidas devem ser esclarecidas para que a arbitragem seja efetivamente adotada nos contratos de resseguro, o que permitirá reduzir os custos e a demora na solução dos litígios.

Este tema é de interesse também para a eventual transformação do Brasil num hub de resseguro para a América Latina e África. Deve ser parte integrante das medidas, junto às questões não menos importantes da barreira do idioma, legislação fiscal inibidora, e necessidade de convergência para um core regulatório único.

<sup>41</sup> A Resolução 168, de abril de 2008, estabeleceu claramente que os contratos de resseguro devem incluir a cláusula de que as leis e jurisdição brasileiras são aplicadas no caso de riscos cobertos no Brasil, salvo nos casos de arbitragem que obedecem à legislação específica. (grifo nosso), Gomm-Santos, Mauricio, "Arbitration in the light of the opening of Brazilian reinsurance market", Miami, EUA, agosto de 2008. Ver também Mello, Sergio Barroso de, "Resseguro no Brasil : tema complexo", [Resseguro Online](#), Pellon & Associados Advocacia, Edição 36, janeiro de 2014, e do mesmo autor, [Arbitragem no seguro e resseguro](#). (Rio de Janeiro, Escola Nacional de Seguros, 2007).

<sup>42</sup> A dúvida é se o Brasil representa a jurisdição da arbitragem nos contratos de resseguro internacional. Se assim for, a Lei 9307 de setembro de 1996 é aplicável. Conforme Gomm-Santos, [op.cit.](#)

## 5 – CONCLUSÕES E SUGESTÃO DE AGENDA

Este relatório foi baseado nas apresentações e debates ocorridos na conferência sobre resseguro promovida pelo CEBRI em novembro de 2013, no Rio de Janeiro, e enriquecido com informações estatísticas e de resultados de pesquisas desenvolvidas pela consultoria.

Sem dúvida, a abertura do resseguro em 2007/08 foi uma mudança radical no mercado de seguro no Brasil, com impactos positivos no longo prazo que estão apenas começando. É impossível ter um mercado de seguros ativo e moderno sem o acesso ao resseguro. Como o modelo de resseguro estatal monopolista estava desgastado, a abertura baseada num mercado competitivo foi a solução correta que injetou animo, capital e tecnologia no setor. A abertura foi um processo demorado, que atravessou vários governos, com sustos e retrocessos, mas que permitiram amadurecer o contorno do projeto. A reforma atendeu em linhas gerais os anseios do mercado, e não podia ser adiada, sob risco de travar o crescimento do mercado de seguro e de causar prejuízos ao funcionamento da economia brasileira. As carências da proteção aos projetos de infraestrutura; ao seguro rural; às catástrofes e danos ambientais; e ao microsseguro são grandes oportunidades para o mercado de seguro e em particular para o resseguro.

A estrutura do mercado aberto de resseguro no Brasil é baseada em três tipos de resseguradoras: as locais, as admitidas e as eventuais, com regimes jurídicos próprios e regras de operação específicas. No final de 2013, existiam 113 resseguradoras, sendo 14 locais, 67 eventuais e 32 admitidas, além de 26 corretoras de resseguro. Em termos de fatura-

mento, o resseguro no Brasil tem um prêmio total de R\$ 7,8 bilhões, pequeno em comparação com os demais mercados do exterior.

Apesar do avanço, o processo de abertura não está completo e sofre das desconfianças mútuas do órgão supervisor, das resseguradoras e seguradoras, e das estrangeiras interessadas em se instalar no Brasil. Mudanças nas regras, a criação de nova empresa estatal e o claro viés protecionista e pró-estado são alguns dos aspectos que impedem uma visão mais otimista no curto prazo.

Outros entraves ao crescimento sustentado do setor – alguns observados em outras atividades – são a falta de profissionais qualificados, - e em decorrência – melhor gestão de risco. No aspecto institucional, o relatório recomenda a transformação da SUSEP, atualmente uma autarquia subordinada ao Ministério da Fazenda em agência, com maior autonomia; acelerar a convergência das regras nacionais às práticas internacionais; o início de uma discussão para a implantação do modelo de supervisão integrada; a adoção da cláusula de arbitragem nos contratos de resseguro; e o resgate e absorção pelo setor privado do SAT - Seguro do Acidente de Trabalho, estatizado em 1971.

Apesar dos problemas, a conclusão final é otimista. Resultados parciais de uma pesquisa mostram que algumas resseguradoras locais de capital nacional, criadas após a abertura, estão ganhando eficiência técnica e eventualmente terão capacidade de competir com as resseguradoras estrangeiras, com mais experiência. A esperada vantagem das resseguradoras estrangeiras é de fato observada, mas não pode ser generalizada, pois duas delas têm eficiência técnica em queda vis-a-vis a melhoria das nacionais. É relevante e saudável enfatizar que existe alento para as resseguradoras nacionais competirem no mercado brasileiro de resseguro, desde

que adotem mantenham a adoção de práticas mais modernas de gestão.

Sob o ponto de vista macroeconômico, este resultado, por si só, compensa dissabores enfrentados no curto prazo. Demonstra que no longo prazo, a abertura do resseguro e o ambiente competitivo de formato saudável geram benefícios, e serão agentes responsáveis pela grande transformação do mercado de seguros. E principalmente, a proteção intervencionista é desnecessária e pode ser substituída por melhor supervisão e regulação.

# REFERÊNCIAS

Andrade, Francisco Aldenor A., "Mercado internacional de seguro/resseguro - antes e a partir do ano 2000", Revista do IRB vol.61 , n.284, abr./jun. 2001

Babbel, David F., "Inflation, indexation and life insurance sales in Brazil", Journal of Risk and Insurance, vol.48, 1981, pp.111-135

Babbel, David F., "The price elasticity of demand for whole life insurance", Journal of Finance, vol.40, 1985, pp.225-239

Banker, R.; A. Charnes e W.W. Cooper, "Some models for estimating technical and scale efficiency", Management Science, vol.30, 1984, pp.1078-1092.

Baur, E., "Emerging markets: the insurance industry in the face of global-ization", Swiss Re, Sigma, No. 4, 2000, pp. 1-46.

Benston, G.J., "Regulating financial markets: a critique and some proposals", Institute of Economic Affairs, Hobart Paper 135, 1998;

Bhat, M.A., "Service quality in public sector banks: an empirical investigation", The Business Review, vol.9, 2003, no.2, pp.44-51.

Bidino, Maria Elena, "Um momento histórico para o nosso mercado", Cadernos de seguro, vol.18, no. 90, julho/agosto de 1998

Blazenko, G., "The economics of reinsurance", The Journal of Risk and Insurance. vol. 53, 1986, pp. 258-277.

Bopp, Jutta, "Impact of a potential opening of the Brazilian reinsurance market", Swiss Re, Economic Research & Consulting, 2005

Brown, Z.M., "An investigation of the relative efficiency of UK general insurer", 22nd UK Insurance Economists Conference, Proceedings, University of Nottingham, março de 2000, pp.1-17.

Browne, Mark J. e Kihong Kim, "An international analysis of life insurance demand", Journal of Risk and Insurance, vol.60, dezembro de 1993, no.4, pp.616-634

Carneiro, Luiz Augusto e M. Sherris, "Demand for reinsurance: evidence from Australian insurers", University of New South Wales, Sydney, Australia, Working Paper, junho de 2005

Castro, Roberto L.M. de; e Antonio Salvador Dutra (orgs), Clássicos do resseguro, (Rio de Janeiro, IRB-Brasil Re e Escola Nacional de Seguros, 2010).

CNSeg, 2º Plano Setorial da Indústria do Seguro, (Rio, FENASEG, 2004).

Contador, C.R. e Clarisse Bohrer Ferraz, "Os mercados de seguro e de capitalização no Brasil: o resgate da história", Estudos Funenseg, no.6, abril de 2003.

Contador, C.R. (ed), Desafios e oportunidades no mercado de seguros, (Rio de Janeiro, Ediouro Publicações e COPPEAD/UFRJ, 1999).

Contador, C.R., Economia do seguro: fundamentos e aplicações, (São Paulo, Editora Atlas, 2007).

Contador, C.R.; Carlos Alberto N. Cosenza; Marcos Estellita Lins; e Armando Goncalves Neto, "Avaliação da performance do mercado segurador brasileiro através do método DEA (Data Envelopment Analysis) no primeiro semestre de 1999, XXXII Simpósio Brasileiro de Pesquisa Operacional, Anais, Viçosa, 18-20, outubro de 2000 pp.890-903



- Contador, C.R. e outros, "Mercado de seguros, crescimento econômico e inflação: uma análise internacional", em Contador (ed.), Desafios e oportunidades..., Cap.I, pp.10-24.
- Davidson III, Wallace N., Mark L. Cross e John H. Thornton, "Corporate demand for insurance: some empirical and theoretical results", Journal of Financial Services Research, vol.6, no.6, 1992, pp.61-72
- Faria, Lauro Vieira de, "Opening of the reinsurance market : the demand for reinsurance and impacts on the insurance market", Revista Brasileira de Risco e Seguro Internacional vol.1, no.1, 2007, pp.1-40; e em Português, "Abertura do resseguro: demanda de resseguros e impactos sobre o mercado segurador", Revista Brasileira de Risco e Seguro, vol.3, no.5, abril/setembro de 2007, pp.133-174
- Fundação Escola Nacional de Seguros, Plano Diretor para o Mercado de Seguros: propostas apresentadas pela FUNENSEG, (Rio de Janeiro, Fundação Escola Nacional de Seguros, outubro de 2004
- Galiza, Francisco, Economia e seguro: uma introdução, (Rio, FUNENSEG, 1997)
- Garcia, Renê, "Os fundamentos econômicos para uma teoria da regulação em mercados de capitais em processo de globalização", Revista da CVM, 2001, pp.13-25
- Garven, J.R. e Joan Lamm Tennant, "Economic and financial perspectives on the demand for reinsurance", em Golden, Nick (ed.), Rational Reinsurance Buying, (London, Risk Publications, 2002), cap. 10, pp.163-186.
- Garven, J. R. e Joan Lamm Tennant, "The Demand for reinsurance: theory and empirical tests", Assurances, Vol. 7, No. 3, 2003.
- Goldberg, Ilan, "Do monopólio à livre concorrência: a criação do mercado ressegurador brasileiro", Dissertação de Mestrado em Direito, Universidade Candido Mendes, 2006
- Golden, Nick (ed.), Rational reinsurance buying, (London, Risk Publications, 2002)
- Gomm-Santos, Mauricio, "Arbitration in the light of the opening of Brazilian reinsurance market", Miami, EUA, agosto de 2008
- Greene, Mark R., "Life insurance buying in inflation", Journal of the American Association of University teachers of Insurance, vol.1, 1954, pp.99-113
- Group of Thirty, The structure of financial supervision, Washington, DC, 2008.
- Gruber, Jonathan e Michael Lettau, "How elastic is the firm's demand for health insurance?", Working Paper 8021, NBER, novembro de 2000
- Hammond, J.D., David B. Houston e Eugene R. Melander, "Determinants of household life insurance expenditures: an empirical investigation", Journal of Risk and Insurance, vol.34, 1967, pp.397-408
- Harrison, Connor M., Princípios e práticas de resseguro, (Rio de Janeiro, AICPCU-IIA e Escola Nacional de Seguros, 2007)
- Holmer, Martin, "Tax policy and the demand for health insurance", Journal of Health Economics, vol.3, 1984, pp.203-221
- Hussels, Stephanie; Damian Ward e Ralf Zurbruegg, "How do you stimulate demand for insurance?", Working Paper 03/32, Bradford University School of Management, outubro de 2003.

- Jean-Baptiste, E. L. e A. M. Santomero, "The design of private reinsurance contracts", Journal of Financial Intermediation, vol. 9, no.7, 2000, pp.274-297
- Jung, W.S., "Financial development and economic growth: international evidence", Economic development and cultural change, vol. 34, 1986, pp.333-346.
- Kading, Bradley, "Brazil's risk exposures: a view from international reinsurers", CEBRI Conference, Rio de Janeiro, novembro de 2013.
- KPMG, Abertura do mercado de resseguro no Brasil: percepções do mercado, KPMG e Rating de Seguros, 2011.
- Lim, Chee Chee e Steven Haberman, Macroeconomic variables and the demand for life insurance in Malaysia, Faculty of Actuarial Science and Statistics, CASS Business School, Londres, 2004.
- Lin, Cheyeh, "A price index for life insurance", Journal of Risk and Insurance, vol.38, 1971, pp.563-570.
- Magalhães da Silva, Antonio Carlos, "Testes de eficiência na área de seguradoras, previdência privada aberta e capitalização no mercado brasileiro em relação ao período de 2000 a 2003: uma abordagem através de testes não paramétricos e modelos de lógica nebulosa", Revista Brasileira de Risco e Seguro, vol.1, no.2, outubro/maio de 2006, pp.89-119.
- Martinez, José de Luna e Thomaz Rose, "International survey of integrated financial sector supervision", World Bank Policy Research Working Paper, 3096, julho de 2003.
- Mayers, David e Clifford W. Smith Jr., "On the corporate demand for insurance: evidence from the reinsurance market", Journal of Business, vol.63, no.1, 1990, pp.19-40.
- McKinsey e Delphos, Plano Setorial da Indústria do Seguro, (Rio de Janeiro, CNSeg, 1994)
- Mello, Sergio Ruy Barroso de, Contrato de resseguro (Rio de Janeiro, Escola Nacional de Seguros, 2011)
- Mello, Sergio Barroso de, "Resseguro no Brasil : tema complexo", Resseguro Online, Pellon & Associados Advocacia, Edição 36, janeiro de 2014,
- Mello, Sergio Barroso de, Arbitragem no seguro e resseguro, (Rio de Janeiro, Escola Nacional de Seguros, 2007).
- Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, Plano Diretor do Sistema de Seguros, Capitalização e Previdência Complementar, (Brasília, Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, 1992)
- Outreville, J. François, "Life insurance markets in developing countries", Journal of Risk and Insurance, vol.63, 1996, no.2, pp.263-278
- Outreville, J. François, "The relationship between insurance, financial development and market structure in developing countries", UNCTAD Review, 1992, pp.53-69.
- Outreville, J. François, "Reinsurance in developing countries: market structure and comparative advantage", UNCTAD Discussion Papers, 1996, No. 121.
- Outreville, J. François, "Reinsurance in developing countries", Journal of Reinsurance, vol.2, no.3, Spring 1995, pp.42-51
- Pereira, Marcela Semeghini, "System Brazilian and American reinsurance : needed of convergence", Revista da Faculdade de Direito da UERJ, Rio de Janeiro, vol.1, no.23, 2013

SILCON Estudos Econômicos, “Uma contribuição à história do seguro no Brasil”, Relatório RS041, outubro de 1999

SILCON Estudos Econômicos, “Mercado de capitalização: o resgate da história e os cenários futuros”, Relatório RS042, novembro de 1999.

SILCON Estudos Econômicos, “Eficiência, produtividade e tecnologia: avaliação do desempenho de empresas”, Relatório RS045, março de 2000.

Tone, Kaom e Bires K. Sahoo, “Evaluating cost efficiency and returns to scale in the life insurance corporation of India using Data Envelopment Analysis”, Socioeconomic Planning Sciences, vol.39, no.4, dezembro de 2005, pp.261-285

Tser-Yieth, Chen, “Determining the comparative efficient units of insurance industries through DEA”, Chung-Huu Institution for Economic Research, Taiwan, 1998

Wasaw, Bernard e Raymond D. Hill, The insurance industry in economic development, (New York, New York University Press, 1986)

Wehrhahn, Rodolfo, “Challenges for a credible and competitive market, insurance and reinsurance regulation and supervision: key issues”, CEBRI Conference, Rio de Janeiro, novembro de 2013.

[cebri.org](http://cebri.org)