

Uma discussão teórica sobre a formação dos fundos garantidores em seguros

Francisco Galiza

Autor do livro "Economia e Seguro - Uma Introdução", publicado pela Funenseg

O relatório do deputado Saulo Queiroz, apresentado à Comissão Especial responsável pela regulamentação do sistema financeiro (o famoso artigo 192 da Constituição Federal), pela sua complexidade e importância, dá margens para muitas discussões (e muitos trabalhos em revistas também, com enfoques jurídicos, econômicos, contábeis, etc).

Nos interesses específicos do mercado segurador, os assuntos são tratados principalmente nos seguintes artigos:

- a) Artigos 42 a 52: Regulamenta a forma de operação da SUSEP (Superintendência de Seguros Privados).
- b) Artigos 53 a 63: Cria e regulamenta a forma de operação da SUPREV (Superintendência de Previdência Privada).
- c) Artigos 96 a 118: Regulamenta a forma de operação das instituições de seguro, de resseguro, de capitalização e de previdência privada.

Em destaque, podemos citar, do próprio relatório, as seguintes modificações mais relevantes:

1) Criação do CFN (Conselho Financeiro Nacional), em substituição aos atuais CMN e CNSP, que agora terá como membros os Ministros da Fazenda, do Planejamento, os presidentes do Banco Central, da CVM, da SUSEP e da SUPREV, além de 3 cidadãos com mandatos de quatro anos, indicados pelo Presidente da República.

2) Em todas as entidades de supervisão e fiscalização, os dirigentes terão também mandatos de quatro anos e serão nomeados pelo Presidente da República, após a aprovação dos seus nomes pelo Senado Federal, em votação secreta precedida de arguição pública.

3) Os membros da CFN com mandatos somente serão exonerados a pedido ou por demissão pelo Presidente da República, após autorização do Senado.

4) A SUSEP é nivelada, em termos de personalidade jurídica, organização e poderes de intervenção, ao Banco Central, à CVM e à nova SUPREV.

5) A SUSEP deixa de fiscalizar as entidades abertas de previdência privada e ganha poderes para fiscalizar resseguradoras instaladas no País.

6) Fim do regime de direção-fiscal, que passa a ser substituído pelo de intervenção.

7) Criação do fundo de garantia para as obrigações das seguradoras, resseguradoras, entidades de previdência e das sociedades de capitalização, fundo esse que terá seus ativos e aplicações vinculados à SUSEP.

8) As reservas matemáticas dos planos de seguro de vida, de capitalização e de previdência privada passam a constituir fundos de investimentos com personalidade jurídica própria, dissociados do patrimônio da sociedade que os administra. Em caso de insolvência da empresa, serão transferidos para outra congênere.

9) No caso da previdência privada, é facultado ao contribuinte mudar de administradora, se considerar que o desempenho da sua esteja abaixo da média do mercado.

10) Proibição às administradoras de ganharem sobre as aplicações dos fundos de investimento, além de estabelecer a obrigatoriedade de informarem regularmente aos segurados e contribuintes sobre os ativos que compõem as reservas de seus planos.

11) O empregado que mudar de emprego poderá também transferir suas reservas para uma outra administradora.

12) Qualquer entidade, com ou sem fins lucrativos, que administre planos de saúde ou a prestação de serviços médicos, odontológicos ou hospitalares mediante o pagamento prévio de contribuições, equipara-se às instituições de seguro saúde e, portanto, ficam sob a alçada fiscalizadora da SUSEP.

13) A SUSEP poderá delegar a fiscalização e a autorização para o exercício profissional do corretor de seguros para a entidade representativa da profissão (no caso brasileiro, a FENACOR).

14) Define as condições de credenciamento e atuação do auditor atuarial independente.

Como já explicamos, o relatório em si é um assunto bastante amplo. Em vista disso, nos deteremos para comentar apenas um dos seus itens, o que fala especificamente do fundo de garantia para as obrigações das seguradoras, resseguradoras, entidades de previdência e das sociedades de capitalização, definido no artigo 114 do relatório (na lista acima, o número 7).

Esta "permanente garantia suplementar das reservas e provisões técnicas", como fala o texto citado, teria seus ativos e aplicações vinculados à SUSEP e corresponderia a 1/3 da margem de solvência das empresas. Ou seja, aproximadamente 6,7% do Patrimônio Líquido e que - em termos agregados de todo o mercado em dezembro/96 - corresponde à importância de R\$ 543 milhões. Isto é, um valor extremamente expressivo.

Com o objetivo de iniciar a discussão sobre este novo projeto, é interessante ver como as coisas funcionam na principal economia do mundo. Nos EUA, existe, no setor bancário, a entidade oficial FDIC (Federal Deposit Insurance Corp.), que é responsável em garantir a segurança do correntista americano. Lá, caso o banco vá à falência, o consumidor tem garantido US\$ 100 mil.

Em seguros, não existe esta instituição oficial e, sendo assim, foram criados, no início da década de 30, os "Guaranty Funds" - instituições sem fins

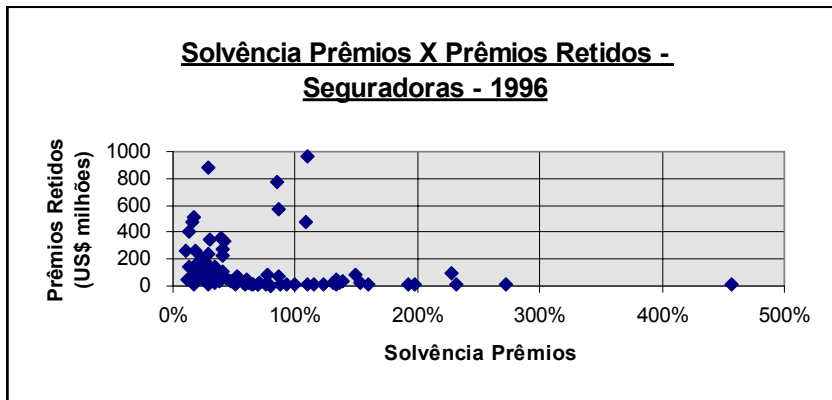
lucrativos e administradas por representantes das seguradoras. Estes fundos surgiram com o objetivo de proteger os segurados das empresas insolventes: tanto com o pagamento de sinistros, como com a cobertura do seu seguro por um certo período de tempo, até que o mesmo pudesse arranjar outra seguradora.

Sendo ampliados pouco a pouco, tanto em número de ramos como de estados, hoje este fundo funciona em todo aquele país. Porém, pelas características fortemente federativas da nação americana, cada estado tem particularidades distintas. Por exemplo, podem variar os limites de cobertura, os ramos cobertos e mesmo a forma de geração destes fundos. Afinal, podemos perguntar, na prática: Existe de fato a figura destes fundos? Isto é, existirá o dinheiro em caixa?

Não, nem sempre, pois aqui ocorre uma outra separação importante. Em alguns estados, as seguradoras podem contribuir normalmente para um fundo. Esta contribuição é um fator proporcional à sua receita (1 a 2%) e, em geral, mesmo específica para o seu ramo. Por exemplo, uma seguradora que operasse só saúde não contribuiria para um fundo dos danos de automóveis. Neste caso, quando o valor do fundo atingisse um certo limite máximo, as contribuições parariam. A outra situação possível é a da existência do desembolso somente quando ocorresse a insolvência da empresa. Agora, o limite máximo de contribuição seria também função da receita da seguradora. Aparentemente, dessas duas possibilidades, parece que o relatório brasileiro tende para escolher a primeira hipótese.

Mesmo sendo útil para o segurado, este fundo nem de longe tem esgotado o problema da insolvência naquele país. Primeiro, o reembolso pode não ser completo. Segundo, o tempo de reembolso para o segurado aumenta extremamente (quando comparado à situação que não havia insolvência). Além disso, as críticas não vêm só dos consumidores. Algumas empresas argumentam que, com o fundo, o inocente paga pelo pecador. Afinal, uma empresa bem administrada não tem nada a temer, porém, fica pagando para cobrir as ineficiências de outra companhia. Ou seja, na verdade, o fundo poderia servir inclusive de estímulo ao risco, pois aquela imagem de uma empresa de seguros sólida e eficiente ficaria um pouco desnecessária, já que todas poderiam estar sendo niveladas por baixo. Lembramos aqui que a contribuição não é proporcional ao risco, tal como em um seguro qualquer, mas sim à receita das companhias ou ao patrimônio (como o caso brasileiro indica).

Como exemplo desta situação, na figura a seguir, relacionamos - para cada seguradora do mercado e ao final de 1996 - as variáveis Solvência Prêmios (Patrimônio Líquido/Prêmios Retidos) e Prêmios Retidos. Sabe-se que, teoricamente, essas duas variáveis são relacionadas negativamente com a probabilidade de insolvência das empresas de seguros. Nesta figura, com o objetivo do gráfico não ficar deturpado, excluimos as companhias com Prêmios Retidos abaixo de R\$ 5 milhões e acima de R\$ 1,0 bilhões neste exercício analisado. Assim, com esta restrição, o objetivo é captar somente as empresas de tamanho médio do mercado.



Em nosso modo de ver, a grande conclusão da figura é observar como é dispersa a distribuição de riscos de insolvência no mercado segurador brasileiro. Isto é, existem muitas empresas próximas da origem dos eixos (as mais arriscadas), como também empresas mais afastadas (assim, com um menor nível de risco), etc. Ou seja, a regulamentação desta legislação terá que ter extremo cuidado em qualquer tratamento padronizado ou, assim, estaremos favorecendo injustamente uma ou outra companhia.

Por fim, mesmo com estas dificuldades teóricas iniciais, é importante reiterar que este é um passo importante para o mercado de seguros nacional; porém, é certo que a discussão deste assunto - quais seguros, quais serão os limites, quais ramos, quais percentuais, etc - promete despertar controvérsias até dentro do próprio setor empresarial.