

As
MÚTUAS no
MERCADO
DE SEGUROS

Claudio Roberto Contador
Augusto Coelho Cardoso
Marcelo Augusto Camacho Rocha

AS MÚTUAS NO MERCADO DE SEGUROS:

Oportunidades, Reformas e Desafios

AUTOR

Claudio Roberto Contador

COORDENAÇÃO

Augusto Coelho Cardoso (ENS)
Claudio Roberto Contador (SILCON)
Marcelo Augusto Camacho Rocha

EQUIPE TÉCNICA

Ana Paula F. Lilli
Lauro Vieira de Faria

Julho de 2023



© ENS, 2023. Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados: eletrônicos, mecânicos, fotográficos, gravação ou quaisquer outros, sem autorização por escrito da ENS.

REALIZAÇÃO

ESCOLA DE NEGÓCIOS E SEGUROS

SUPERVISÃO E COORDENAÇÃO METODOLÓGICA

DIRETORIA DE ENSINO TÉCNICO

COORDENAÇÃO EDITORIAL

ESCOLA DE NEGÓCIOS E SEGUROS – COORDENADORIA DE CONTEÚDO E PLANEJAMENTO.

PROJETO GRÁFICO CAPA

ESCOLA DE NEGÓCIOS E SEGUROS – COORDENADORIA DE PROCESSOS E PROJETOS.

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

PICTORAMA DESIGN

Carla Campos – CRB-7/4944

Responsável pela elaboração da ficha catalográfica

C776 Contador, Claudio Roberto.

As mútuas no mercado de seguros: oportunidades, reformas e desafios / Coordenação de Augusto Coelho Cardoso e Marcelo Augusto Camacho Rocha; Assessoria técnica de Ana Paula F. Lili e Lauro Vieira de Faria. Rio de Janeiro: ENS, Silcon, 2023.

5 Mb ; PDF

O capítulo 9 teve a colaboração de Gabriel Martins Teixeira Borges e Johnathan Rodrigues Medeiros.

A nota técnica teve a colaboração de Juliana Ribeiro Barreto Paes e Wallace Rufino de Queiroz.

ISBN 978-65-88030-29-5

1. Mútuas – Mercado de seguros. 2. Mútuas – Oportunidades – Reformas – Desafios
I. Cardoso, Augusto Coelho. II. Rocha, Marcelo Augusto Camacho. III. Lili, Ana Paula F. IV. Faria, Lauro Vieira de. V. Título.

0023-2701

CDU 368

PREFÁCIO

Claudio Contador tem inúmeras qualidades. É um economista renomado, autor de livros, teses e estudos magníficos. Além disso, Claudio se destaca como grande figura humana, de humor refinado e sutileza incomparável. Tais atributos pessoais se refletem neste livro, em cujas páginas o autor trata de um assunto um tanto áspero – a economia do seguro – com a leveza de quem conta uma boa história em uma reunião de final de tarde entre amigos.

Para tanto, a formação profissional desse professor Titular de Economia na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) contribui para retratar os diferentes vieses do mercado de forma didática, apresentando os fundamentos básicos do seguro e mostrando a evolução do setor.

É importante destacar que o ano de 2007 foi marcado por um fato histórico e de extrema relevância para o setor – a publicação da Lei Complementar nº 126, em 15 de janeiro de 2007, que regulamentou a abertura no resseguro e conduziu o mercado a um novo patamar.

Nos anos seguintes, o setor avançou rapidamente e, desde então, vem reduzindo a enorme capacidade ociosa que sempre o marcou diante da dificuldade de penetração em setores mais pobres da sociedade.

Nas páginas deste livro, o texto parece sorrir para o leitor – característica marcante de Claudio Contador –, tornando a leitura mais leve e compreensível até mesmo para leigos. Dessa forma, é possível compreender, sem muito esforço, como o mercado de seguros amadureceu e se fortaleceu ao enfrentar desafios importantes. Entre tais desafios, podemos destacar as crises na economia, as mudanças de governo e, conseqüentemente, nas políticas voltadas para o setor e, por fim, a pandemia de Covid-19, o grande teste no qual a indústria de seguros foi aprovada com louvor, demonstrando extrema resiliência e capacidade de adaptação ao novo cenário, não permitindo que a população ficasse desprotegida e desamparada.

Não por acaso, como retratado neste livro, atualmente o setor é visto com outros olhos pela população. Certamente, ainda não chega a ser amado, mas já há claros indícios de que é desejado por uma parcela expressiva da sociedade brasileira, especialmente depois da pandemia.

O futuro parece mesmo promissor, tanto que o Governo recorreu ao mercado para atuar como um dos pilares de sustentação ao novo PAC, por meio de coberturas para as grandes obras de infraestrutura de que o País tanto necessita, além de servir como garantia ao crédito e de valioso investidor institucional.

Nas páginas deste livro, o leitor vai conhecer melhor essa história tão bem contada por quem conhece bem os meandros do mercado de seguros, por vir contribuindo há tempos para o avanço desse setor, tendo atuado por 17 anos em cargos diretivos na Escola de Negócios e Seguros (ENS), incluindo o de diretor do Centro de Pesquisa e Economia do Seguro (CPES).

Cabe lembrar que foi esse respeitado acadêmico, Ph.D. em Economia pela Universidade de Chicago (EUA) e membro de conselhos de instituições e empresas no Brasil e no exterior, que vislumbrou a necessidade de criação de uma graduação específica em seguros, fato consolidado em 2006 pela ENS, com o lançamento do Bacharelado em Administração com Linha de Formação em Seguros e Previdência.

Agora, mais uma vez chamado a contribuir com sua experiência e extrema capacidade de enxergar tendências ainda embrionárias, Claudio Contador conta, neste livro, como um mercado antes conhecido por seu conservadorismo, avesso às mudanças e aferrado às práticas tradicionais, soube se adaptar aos novos tempos, ressignificando sua trajetória e assumindo uma postura moderna, globalizada, com foco nas inovações e na qualificação, aberto a oportunidades e desafios, atento às reais necessidades dos consumidores.

Boa leitura!

Armando Vergílio dos Santos Júnior

SUMÁRIO

Capítulo 1 – Histórico das mútuas no Brasil.....	14
1.1. Origens.....	15
1.2. Surgimento do mutualismo no Brasil.....	16
1.3. A transferência do risco com o seguro.....	19
1.4. As formas jurídicas das mútuas.....	21
Capítulo 2 – Ampla visão da proteção no Brasil	22
2.1. As formas de proteção a pessoas e patrimônios.....	23
2.2. As mútuas na rede de proteção	27
Capítulo 3 – As mútuas no mundo.....	28
3.1. Introdução e conceitos.....	29
3.2. Algumas estatísticas básicas.....	30
3.3. <i>Status</i> Legal.....	35
3.4. Regulação e Supervisão.....	36
3.5. Governança Corporativa e Direitos de Membros.....	38
3.6. Solvência e <i>Disclosure</i>	39
3.7. Capital Externo.....	41
3.8. Mercados e ramos.....	42
3.9. Taxação.....	42
3.10. <i>Países com casos de destaque</i>	43
3.10.1. <i>Europa</i>	43
3.10.2. <i>América do Norte</i>	70

3.10.3. América Latina.....	73
3.10.4. Ásia.....	79
3.10.5. África	94
Capítulo 4 – As mútuas, versão brasileira.....	98
4.1 Seguradoras versus mútuas no Brasil: afinidades e divergências.....	99
4.2. Convivência complementar produtiva e conflitos.....	101
Capítulo 5 – O mercado em disputa.....	104
5.1. Segmentos sociais em busca de proteção.....	105
5.2. O mercado potencial das mútuas nas condições atuais.....	106
5.3. O mercado potencial das mútuas pós-legalização.....	113
5.4 Tamanho dos mercados, concentração e ramos de seguro	114
Capítulo 6 – Efeitos econômicos e sociais das mútuas.....	116
6.1 Benefícios sociais, importância e papel das mútuas.....	117
6.2. Simulação e estimativas.....	120
6.3. Efeitos prováveis no mercado de intermediação.....	121
Capítulo 7 – Reforma geral do marco regulatório.....	122
7.1. Aspectos para a regulação das mútuas.....	123
7.2. Mapeamento e restrições atuais da legislação.....	125
7.3 Análise da experiência internacional.....	129
7.4. Propostas de reforma e projetos e lei em andamento.....	130
Capítulo 8 – Potencial de expansão das mútuas.....	132
8.1. Fatores-chave para o desenvolvimento.....	133
8.2. Simulação e cenários.....	135
8.3. Pesquisas para realização de melhorias.....	138

Capítulo 9 – Associações de Socorro Mútuo: aspectos legais e regulatórios.....	140
9.1. Breve introito.....	141
9.2. As operações de seguro.....	142
<i>9.2.1. Elementos caracterizadores das operações de seguro.....</i>	<i>143</i>
<i>9.2.2. Elementos essenciais do contrato de seguro.....</i>	<i>143</i>
9.3. Vedação constitucional.....	144
9.4. Natureza jurídica e atividades das associações de socorro mútuo.....	145
9.5. Autogestão de despesas pretéritas: contrato atípico.....	149
9.6. Atividades desenvolvidas à luz da Lei de Liberdade Econômica.....	149
9.7. Panorama judicial	151
Capítulo 10 – Conclusões.....	154
Referências.....	158
Anexos.....	164

RESUMO DIDÁTICO

A história do mutualismo e do seguro no Brasil inicia com a própria história do país. Pouco após a chegada dos portugueses, o mutualismo foi trazido pelos jesuítas por meio das Santas Casas De Misericórdia e dos montepios. Ao longo do tempo, principalmente no século XIX, o mercado segurador se modernizou e cresceu, com a entrada de seguradoras estrangeiras, predominantemente inglesas. A mutualidade encontrou campo fértil para seu crescimento com o Código Civil (CC) de 1916 e, mais ainda, com o Decreto-Lei 2.063 de 1940, o qual reiterou que as operações de seguros privados devem ser exercidas por sociedades anônimas, mútuas e cooperativas, mediante prévia autorização do Governo Federal.

Durante os cinco séculos após a vinda dos portugueses, o mutualismo foi a grande rede de proteção para a sociedade brasileira e as atividades produtivas. E em que pese o Decreto-Lei nº 73 de 1966 demonstrar-se silente em relação às mútuas, o mutualismo não desapareceu, ele renasceu, sem suas atividades regulamentadas, e cresceu por caminhos informais, conquistando maior visibilidade com o surgimento das Associações de Proteção Veicular (APVs). A expansão das mútuas e entidades similares sem regulação evidencia o quanto a sociedade brasileira é ainda carente e ávida pela proteção das pessoas e seus patrimônios. Tal saga, incluindo seus aspectos econômicos e normativos, será tratada nesta pesquisa, com ênfase no período mais recente, após a década de 1990.

Hoje, as mútuas existem na maioria dos países de forma institucionalizada, operando em convivência pacífica e complementar com as seguradoras. O mercado securitário e a economia em geral se beneficiam da existência das mútuas no setor de seguros. Elas atuam em nichos não atendidos pelas seguradoras ou atendidos de forma insatisfatória.

De acordo com a Federação Internacional de Cooperativas e Mútuas de Seguros (ICMIF), com base nos dados de 5.100 entidades espalhadas em 73 países, as receitas das mútuas totalizaram US\$ 1,4 trilhões, em 2021, com ritmo de crescimento superior ao das seguradoras. A participação das mútuas no mercado global passou de 24%, em 2007, para 26,7%, em 2021, sendo 24% para o grupo de seguros de vida, e 31,3% para o grupo não vida. As mútuas têm maior presença nas regiões desenvolvidas. Em países como Estados Unidos, Japão, Espanha, países da Europa Central e países nórdicos, o *market share* das mútuas se eleva a mais de 40%, com destaque para Áustria, Dinamarca, Suécia e França, com mais de 50%. Em contraste, na América Latina e África, as participações em mercado foram de apenas 11,4% e 3,4%, respectivamente. A situação da Ásia/Oceania é desigual: o mercado ainda engatinha na China e na Índia, mas tem grande desenvolvimento no Japão (*market share* de 42%) e moderado na Austrália (cerca de 10%).

A nossa pesquisa tratou exaustivamente do papel das mútuas em 25 países, tanto no

aspecto quantitativo como nas peculiaridades dos marcos regulatórios. A análise mostrou a ampla diversidade da importância relativa das mútuas e de tratamento normativo: apenas na Europa, existem quase 40 formas legais diferentes. As diferenças nas experiências, refletidas na dispersão das taxas de participação, reforça o argumento de que o mutualismo tem forte componente de características específicas da região – cultura, educação, nível de renda etc. Como lição, a discussão, os critérios e as regras para a legalização/regulação das mútuas no Brasil devem atentar para o ambiente vigente no país e, se possível, para as características regionais.

As características das mútuas, que as diferem das seguradoras, justificam um tratamento diferenciado, principalmente no que se refere às normas de solvência. Isso é reconhecido e previsto nos Princípios Centrais do Seguro (ICP), estabelecidos pela Associação Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS), a qual recomenda que o regulador de cada país estabeleça a intensidade da supervisão e da regulação de acordo com os riscos inerentes às organizações e impostos aos segurados, ao setor segurador ou ao sistema financeiro como um todo. Para as mútuas de grande porte, que competem por igual com as seguradoras, a norma sugerida pela IAIS é que as regras de solvência (capital, provisões, *disclosure*, governança etc.) sejam idênticas. Já para as mútuas do tipo associação de ajuda ou socorro e para as mútuas menores, os governos devem estipular regras contábeis, de informação e divulgação menos rigorosas.

Na maioria dos países pesquisados, as mútuas têm permissão para operar em todos os ramos de seguros (vida e não vida), independentemente do tipo de organização ou tamanho. Em outros países, a regra parece ser que mútuas do tipo sociedades de ajuda e socorro e de menor tamanho têm alguma restrição, mormente na subscrição de seguros complexos e resseguros. Há grande variedade de taxação das mútuas de seguros entre os países, tanto em termos de alíquotas quanto de definição de lucro tributável ou de tratamento em relação às seguradoras. Os países da OCDE caminham para um tratamento igualitário entre seguradoras e mútuas, com casos de tratamento tributário favorecido para certos tipos de mútuas em razão de tamanho ou pelo fato de não terem fins lucrativos.

Utilizando a experiência internacional como pano de fundo para indicar lições para o Brasil, a pesquisa apresentou as condições de atuação das mútuas, em um ambiente sem regulação. No Brasil, as formas mais conhecidas de mútuas são as cooperativas e as associações (mútuas) de proteção a pessoas e patrimônios.

As seguradoras e as mútuas são formas diferentes de organização no setor de seguros, com algumas afinidades e divergências que influenciam a convivência entre elas. Nas afinidades, tanto as seguradoras quanto as mútuas têm como objetivo principal oferecer produtos e serviços de seguro para proteger os segurados contra riscos e eventos indesejados de amplo espectro, como saúde, vida, propriedade, responsabilidade civil, entre outros.

Com relação às divergências, a natureza jurídica é um dos aspectos, pois as seguradoras são constituídas como sociedades anônimas de capital aberto ou fechado, visando o lucro e tendo acionistas, enquanto as mútuas são associações organizadas para fins não econômicos e formadas por membros com o objetivo de benefício mútuo. Outro fator de distinção é o sistema de governança e tomada de decisões, enquanto as seguradoras têm uma estrutura mais formalizada, com órgãos de administração e controle, geralmente com acionistas, conselho de administração e conselho fiscal, as mútuas possuem membros, em teoria, com participação direta nas decisões estratégicas e nas assembleias, podendo influenciar as políticas da entidade. Em outras palavras, as seguradoras podem distribuir lucros aos acionistas; as mútuas visam o benefício dos membros e podem direcionar os resultados para melhorias nos serviços, redução de rateios ou formação de reservas. As mútuas apresentam maior flexibilidade para contratação da proteção, sem as restrições e exigências de perfil.

A distribuição das perdas é outro atributo de diferenciação. Nas mútuas, funciona o sistema de rateio das perdas ocorridas, enquanto, nas seguradoras, o valor do seguro é prede-

finido e pago em prêmios no período de vigência. Como atividade sem regulação externa, as regras de funcionamento são estabelecidas livremente pelos participantes e associados das mútuas, enquanto as seguradoras são regidas pelas normas ditadas pela regulação estatal.

Uma das principais áreas de conflito é o fato de as mútuas serem constituídas como associações civis sem fins econômicos e, portanto, sujeitas à menor carga fiscal. A desigualdade do tratamento fiscal é o principal fator de reclamação contra as mútuas, entendendo-se assim a oposição do mercado segurador às associações de proteção veicular e as de socorro mútuo, como se encontram configuradas atualmente, e as tentativas de se reprimir, de um lado, e de forçar a legalização, de outro, com os consequentes conflitos entre seguradoras e mútuas. A convivência e a forma de relacionamento entre seguradoras e mútuas são influenciadas por fatores como a regulação do setor de seguros, as políticas de mercado, as preferências dos consumidores e o ambiente competitivo.

As mútuas ganharam espaço no Brasil na proteção veicular como resultado da seleção mais severa do perfil de risco adotada pelas seguradoras em atributos como idade do condutor; idade de veículos nacionais; veículos importados; restrições do CEP (localidades consideradas com risco maior de violência) etc. Como resultado tivemos restrições de oferta e uma lacuna no mercado segurador, preenchida pelas mútuas. Os associados das mútuas são mais jovens, com menor renda, com dificuldades de acesso ao crédito formal (ou por dificuldade de fornecer garantias ou por registro de inadimplência) e maior vulnerabilidade às condições econômicas, com veículos acima de 10 anos e proprietários de motocicletas. Tais associados representam segmentos sociais sem interesse no momento atual para os seguradores e afastados do seguro regular. Cerca de 30% dos associados têm idade entre 18 e 45 anos, e 35% declaram renda abaixo de R\$ 7 mil.

Segundo os números disponíveis, as associações mútuas têm 4,5 milhões de associados. Em nossas estimativas, baseadas nas estatísticas do IBGE de 2018, o mercado com perfil típico para as seguradoras é formado por 9,4% das famílias – cerca de 1,7 milhões em um total de 69 milhões de famílias – ;3%, de famílias passíveis de captura pelas mútuas por concorrência direta com as seguradoras; quase 14% das famílias onde existe livre atuação das mútuas, sem concorrência das seguradoras; e 31% das famílias que podem ser atraídas pelas mútuas com produtos ajustados ao nível de renda e patrimônio mais baixo. As famílias de renda mais baixa não participam do mercado e “consomem” serviços de proteção estatais.

Restringindo nossas simulações à proteção veicular e ao socorro mútuo, nas condições atuais de regulação, a parcela de veículos não protegidos atinge 70% dos veículos leves; espantosos 97% das motos; e 90% dos veículos de carga. O avanço das associações de proteção veicular e de socorro mútuo ocorre em duas direções – no mercado dos nichos sem qualquer tipo de proteção, onde as mútuas não sofrem com a concorrência das seguradoras, e na absorção ou captura de clientes das seguradoras, em concorrência direta com elas. Mas a atuação das mútuas não se restringe à proteção veicular, embora este seja o nicho mais midiático. No formato do mutualismo, existem as operadoras de autogestão de saúde – com faturamento de contraprestações de R\$ 25 bilhões e 3,3 milhões de beneficiários em 2022.

A atuação das mútuas gerou quatro efeitos no mercado de seguros no Brasil: (1) oportunidade para as classes sociais antes fora do mercado de seguro de adquirirem proteção, garantindo, com isso, a dignidade da pessoa humana; (2) fim da hegemonia das seguradoras no seguro em base comercial; (3) queda do preço médio do seguro; e (4) maior dificuldade para as seguradoras, como um todo, aumentarem o faturamento pelo aumento do preço. Preços médios mais baixos e maior volume de proteção geram benefícios sociais diretos para os consumidores e estimamos os ganhos sociais entre R\$ 5 bilhões e R\$ 18-20 bilhões. Uma lacuna constante ao longo de nossas estimativas numéricas foi a ausência de estatísticas econômicas confiáveis e adequadas sobre o mercado das mútuas no Brasil, o que se reflete nos intervalos dos números. As deficiências de informações e cadastros confiáveis serão fundamentais para definir o formato e a abrangência da regulação.

CAPÍTULO 1

Histórico das mútuas no Brasil

1.1. Origens

 compartilhamento dos riscos de uma atividade entre os participantes expostos às mesmas ameaças foi a origem do seguro no mundo com base na mutualidade – a materialização do princípio da solidariedade. As mútuas estão na base de todos os sistemas de proteção social. A invenção data de, pelo menos, dois mil anos Antes da Era Comum, nas mais diferentes e afastadas civilizações, e assim sobreviveu e prosperou até os nossos dias. Na China, o mutualismo prosperou de forma avançada durante a Dinastia Qin¹. No Egito antigo, os trabalhadores não escravizados que construíam as pirâmides tinham um contrato que dividia as despesas de ferimentos e de funeral – e a mortalidade era elevada – entre o grupo. E como imagem romantizada de tão repetida, as caravanas repartiam as cargas entre vários camelos e as perdas eram divididas entre os membros da caravana. Séculos mais tarde, os franceses e ingleses fizeram grandes contribuições na modernização e nos marcos regulatórios das mútuas², e, ao abraçar a ideia genial de transferência do risco para terceiros, criaram a figura das seguradoras.

O princípio do mutualismo é simples e intuitivo: os participantes se associam a um grupo com características homogêneas, em que cada participante assume uma cota no valor do eventual dano. Em caso de sinistro, a perda é distribuída pelos cotistas. No mutualismo mais simples não há necessidade de cálculos atuariais e de ciência das distribuições de probabilidade. A perda com um sinistro é simplesmente dividida pelos cotistas, e, se um sinistro é parcial ou, ainda, não ocorre, os cotistas recebem de volta os valores pagos em excesso. A supervisão e o estabelecimento de regras – o marco regulatório – são feitos pelo próprio grupo de cotistas.

Embora com objetivos, em princípio, similares, existem diferenças fundamentais entre a proteção oferecida pelas mútuas e a das seguradoras. De forma simples, as atividades das associações são baseadas no princípio do mutualismo puro, não têm objetivo de lucro e utilizam o sistema de rateio das despesas, inclusive no caso de sinistros³. Tal forma de pessoa jurídica reúne grupos com o objetivo de diversificar o risco e diluir perdas eventuais de sinistros ocorridos no grupo. Os associados contribuem com cotas para arcar com os custos da administração e o pagamento dos sinistros.

Por sua vez, o contrato de seguro oferecido pelas seguradoras segue o modelo anglo-saxão do produto financeiro como uma opção *call*⁴: o segurador é o vendedor da *call* com a opção de compra com preço de exercício da franquia, e o segurado é o comprador da opção de compra do direito de exercer a posse do ativo a um preço fixo em um momento futuro. Para adquirir o direito de receber o valor da cobertura no caso de perda (sinistro), o comprador/segurado paga um prêmio ao vendedor/segurador. Nesse modelo, a associação entre o seguro e a opção *call* é tão estreita que os termos são idênticos.

1 EDITORIAL BOARD. *A Brief history of insurance*. Beijing: Social Sciences Academic Press, 2015.

2 SIBALIS, M. D. The mutual aid societies of Paris, 1789–1848, *French History*, v. 3, n. 1, 1989, p. 1-30.

3 Na legislação brasileira, as mútuas são entidades de ajuda mútua sem fins lucrativos que dividem os prejuízos sofridos entre seus associados, os quais contribuem pelo sistema de cooperativismo de rateio das despesas. A relação jurídica que se forma é a de natureza associativa e não securitária.

4 CONTADOR, Claudio. *Economia do seguro: fundamentos e aplicações*. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

No século XIV, com as grandes navegações e os riscos de maior vulto, houve a necessidade de se transferir o risco de perdas para terceiros, não cotistas. Essa foi a semente do seguro, cosseguro e do resseguro como conhecemos, em que o agente externo – o “segurador”, o “ressegurador” ou “cossegurador” – que assume o risco necessitava estimar a probabilidade de perda, para o cálculo do prêmio a ser cobrado e montar um fundo de reserva, com uma carteira composta por ativos reais e financeiros. Com essa inovação, o valor e o desempenho da carteira de reservas passam a depender do risco de mercado, um ator sem maior importância no mutualismo. O seguro se torna mais complexo e exigente em cálculos e projeções, incorporando fundamentos da Estatística, de finanças e a necessidade do apoio da informação sobre preços, ativos financeiros, volatilidades etc. Foi a semente do seguro não mutualista que teve forte impulso no século XX e produziu quatro mudanças radicais:

- o contrato de seguro convergiu para o formato de um título financeiro;
- os resultados líquidos da atividade passaram a ser distribuídos entre os sócios acionistas;
- a prática se transformou na forma predominante de seguro, paralelo com o desenvolvimento e a sofisticação dos instrumentos e mercados financeiros;
- foi gerada a necessidade de supervisão e regulação, desnecessárias no sistema de mutualidade. A mutualidade passou a ser conhecida como o modelo “alpino europeu”, e o seguro, como modelo “anglo-saxônico”, ou como “*stock insurance*” ou “*profit insurance*”⁵.

1.2. Surgimento do mutualismo no Brasil

A história do mutualismo e do seguro no Brasil segue a linha do tempo dos demais países, a partir do início da colonização, no século XVI. O mutualismo aplicado na assistência de pessoas foi um dos pilares trazidos pelo Padre José de Anchieta e os jesuítas. No Brasil Colônia, no decorrer dos séculos XVI a XVIII, o mutualismo foi amplamente aplicado nos acordos de arrendamento, nos transportes marítimos, e nos planos de previdência com as Santas Casas de Misericórdia e os montepios⁶.

Mas o período colonial não pode ser incluído na história do seguro do Brasil, pois as apólices eram subscritas em Portugal, que possuía uma estrutura moderna de seguro, principalmente marítimo. A ausência de uma autêntica indústria nacional de seguro no Brasil perdura até a vinda da família real, fugida da invasão napoleônica em Portugal, em 1808. A proteção de negócios e de vidas com a mutualidade que existia em Portugal é transferida com a criação de empresas brasileiras. Em Salvador, antes de aportar no Rio de Janeiro, D. João aprova a criação da primeira seguradora denominada Comércio Marítimo. Ainda em 1808, surgem os montepios: a *Companhia de Seguros Boa-Fé*, a seguradora *Conceito Público*, e, em 1818, a seguradora *Indenidade*, fiscalizadas pela Procuradoria de Seguros das Províncias Imperiais, com base no marco regulatório das *Regulações da Caza dos Seguros de Lisboa*.

Com a Independência em 1822, o setor se modernizou e cresceu. Seis anos após a independência, era instituído o primeiro decreto, regulamentando as operações de seguro no Brasil e concedendo autorização para a empresa *Seguros Mútuos Brasileiros*. Em 1829, a regulamentação da Administração dos Correios autorizou o seguro de cartas e documentos. Em 1835, foi criado o

5 HANSMANN, H. The organization of insurance companies: Mutual versus Stock. *Journal of Law, Economics and Organization*, v. 1, 1985.

6 Um sistema de previdência regido por Portugal já existia no Brasil em 1539. Em 1543, são instaladas as Santas Casas de Misericórdia e os montepios. Quando o primeiro governador geral Tomé de Souza aportou no Brasil, em 1548, encontrou uma Casa de Misericórdia funcionando em Olinda. Em 1584, existiam Casas de Misericórdia em todas as capitanias. A regulação seguia as *Regulações da Caza dos Seguros de Lisboa*.

“Monte-Pio Geral de Economia dos Servidores do Estado”, a precursora da previdência social no Brasil⁷. Nossa história registra o papel importante das cooperativas criadas por imigrantes italianos no Segundo Reinado e no início da Primeira República, para auxílio e socorro aos patrícios, na fase histórica de intensa migração no Brasil⁸.

A adoção do modelo anglo-saxônico teve novo impulso com a promulgação do Código Comercial em 1850, que regularizou o contrato de seguro marítimo e permitiu a criação de mais de uma dezena de seguradoras, autorizadas a operar nesse ramo. No mesmo período surgem seguradoras nacionais operando com o ramo incêndio. Decretos de 1860 regulam, embora de forma tímida, as operações de seguro no Brasil, e o Decreto 2679, de 2/11/1860, bem como o 2711, de 19/12/1860 estabelecem a obrigatoriedade da divulgação de balanços. Em 1863, novas medidas estabelecem normas para apresentação e divulgação de balanços das seguradoras.

Mesmo com limites estabelecidos pela regulação – que, pelos padrões de hoje, seria qualificada como tímida – era impossível manter fechado o mercado nacional. Em 1862, era concedida autorização a uma seguradora estrangeira – a portuguesa *Garantia da Cidade do Porto Cia de Seguros*. Outras seguradoras, predominantemente inglesas, instalam-se nos anos seguintes: *Liverpool and London & Globe Insurance Co.*; *Northern Assurance Co. Ltd*; *The Commercial Union Assurance Co.*; *North British and Mercantile Insurance Co.*; *The Royal Insurance Co. Ltd.*; *The Phoenix Assurance Co. Ltd.* etc. Algumas seguradoras daquela época ainda operam no Brasil com outras denominações. No Brasil República, o Decreto 2153 de 1895 estabeleceu as regras de regulação e de fiscalização das operações de seguro. A *New York Life Insurance Co.* suspendeu as operações no Brasil e se transformou na Sul América Cia Nacional de Seguros de Vida, atual Sul América Seguros.

Com a abertura do mercado brasileiro a empresas estrangeiras, o modelo anglo-saxônico se expande e o mutualismo perde gradualmente importância. O seguro dá grande salto com o Decreto 4270/1901, conhecido como Regulamento Murinho, que criou a Superintendência Geral dos Seguros, estabelecendo regras mais rígidas para as seguradoras, sem se preocupar com o segmento das mútuas, as quais, por princípio, deveriam se autorregular e serem fiscalizadas pelos próprios associados.

No formato das instituições baseadas no mutualismo instaladas no Brasil, existem as cooperativas de crédito e as associações mútuas cuja natureza é a mesma, baseada no mutualismo, com diferenças operacionais devido a aspectos específicos, no enquadramento regulatório e estágio de desenvolvimento. Ambas as formas cresceram com os estímulos da demanda não atendida pelos canais tradicionais. As cooperativas de crédito são reguladas, atuam no mercado financeiro e somam um estoque de crédito de R\$ 120 bilhões. Em sua origem, tais cooperativas se concentraram nas regiões rurais com potencial de crescimento, para atender às necessidades de colonos e imigrantes. Hoje, elas atuam em nichos específicos (crédito rural, PMEs, regiões agrícolas), e concorrem em serviços financeiros com o sistema bancário. As mútuas compartilham da mesma natureza associativa, mas ainda não estão regulamentadas e têm porte muito menor que as cooperativas de crédito.

Em 1902, foi constituída a primeira cooperativa de crédito no Brasil para atender às comunidades rurais e aos imigrantes, atuando nas áreas desprovidas sem acesso ao incipiente sistema bancário. O cooperativismo prosperou sem fiscalização, que só ocorreria em 1928, com o Ministério da Agricultura atuando como regulador. Nos anos 1930, surgem cooperativas de crédito com atuação mais ampla e crescente importância, até que, em 1964, passam a ser consideradas instituições financeiras, que concorriam com o sistema bancário, com fiscalização pelo Banco Central, recém-criado. Devido ao rigor da fiscalização, houve uma redução de mais de 20% no número das cooperativas. Finalmente, a Lei 5764/1971 reconhece a importância das cooperativas, inclusive para melhorar a competitividade do sistema financeiro, e institui o atual regime jurídico das socie-

7 Atual Mongeral Previdência & Seguros.

8 BIONDI, Luigi. Mãos unidas, corações divididos: as sociedades italianas de socorro mútuo em São Paulo na Primeira República, sua formação, suas lutas, suas festas. *Tempo*. Universidade Federal Fluminense, v. 16, n. 33, julho-dezembro de 2012.

dades cooperativas. A Constituição Federal de 1988 vedou a interferência do Estado no funcionamento das cooperativas. O Banco Central passou a apoiar o Sistema Nacional de Cooperativas de Crédito (SNCC). O ambiente favorável permite que hoje existam 927 cooperativas de crédito, com 10,5 milhões de cooperados, 5,4 mil postos de atendimento, valor total de operações de crédito de R\$ 120 bilhões (cerca de 3,8% do total do SFN), com um fundo próprio – o Fundo Garantidor do Cooperativismo Financeiro (FGCoop)⁹. Vale frisar, as cooperativas de crédito apresentam crescimento superior ao dos demais segmentos do SFN. Os sistemas bancário e de mútuas de crédito atuam em segmentos distintos de atividades e de grupos sociais, eles competem com os bancos nos serviços tradicionais (conta-corrente, empréstimos para capital de giro às PMEs), e convivem em harmonia, com benefícios sociais para a economia.

No período conturbado das décadas iniciais do século XX, proliferam sem regras as caixas de pensões e as sociedades mútuas de pecúlio, com triste cenário de ilusão dos participantes e dos segurados. A onda de falcatruas foi um duro golpe na confiança da população e na imagem do mutualismo, e que espirrou no seguro no Brasil. Finalmente, o Código Civil de 1916 – Lei 3071 de janeiro de 1916, Código Beviláqua, que vigorou por 86 anos e foi revogado apenas em 2002 –, estabelece as regras de funcionamento das mútuas, denominado de seguro mútuo, nos Artigos 1466 a 1470, Seção IV. O Código Civil de 1916 é considerado a certidão de nascimento da proteção de pessoas e patrimônios pelo mutualismo.

Com o Código Civil de 1916, a mutualidade encontra um campo fértil e estável na previdência e nos montepios e, em 1933, é criada a Associação de Previdência Complementar do Banco do Brasil (Previ); em 1952, a Fundação Real Grandeza (para os empregados da CSN; em 1959, a Fundação CESP (para os funcionários da Companhia Energética de São Paulo); em 1967, a Fundação CEEE (para os empregados da Companhia Estadual de Energia Elétrica); em 1970, a Fundação SISTEL (para os empregados das empresas do setor de telecomunicações); em 1980, a Fundação Petrobras de Seguridade Social (PETROS); e diversas outras mútuas de previdência.

Na forma jurídica de montepios, existem exemplos de grupos mútuos que cresceram e se transformaram em seguradoras no Brasil. Em 1913, foi criado o *Grêmio de Officiais Reformados*, para proteção das famílias dos militares convocados para a guerra, e o seu crescimento permitiu comprar a seguradora Companhia de Seguros Marítimos e Terrestres Confiança, que acabou extinta. Em 1960, surgiu a Caixa de Pecúlios Mauá, mais tarde, Caixa de pecúlios, Pensões e Montepios Beneficente (CAPEMI), em 2004, CAPEMISA. Em suas origens como mútua, em outubro de 1963, foi criado o Montepio da Família Militar, que, em 1966, já contava com 130 mil associados e controlava um banco – Banco Nacional do Comércio, uma financeira e diversas instituições, que culminam com a fusão no Banco Sul Brasileiro.

Em março de 1940, o Decreto-Lei 2.063 atualiza as operações de seguros privados e reitera que elas serão exercidas por sociedades anônimas, mútuas e cooperativas, mediante prévia autorização do Governo Federal. Já a Seção II, Artigos 14 a 33, restringiu a operação aos seguros de vida e dos ramos elementares. Contudo, o golpe maior ainda estava por vir.

Como se não bastasse a perda de mercado para as seguradoras, o Decreto-Lei 73, de novembro de 1966, estabelece que as operações de seguro só poderiam ser desenvolvidas por sociedades anônimas, deixando de abarcar formalmente as mútuas. Como consequência desse novo marco regulatório, o seguro adota o modelo anglo-saxão de análise individualizada do risco e retorno a partir do perfil do segurado substitui a mutualidade (exceto nos ramos agrícolas, de saúde e acidente do trabalho), com critérios mais rígidos de governança e de formação de reservas.

O Decreto-Lei nº 73 gera três efeitos principais interligados: (1) as classes sociais, antes atendidas pelas mútuas, perdem a proteção; (2) o mercado de produção do seguro se torna mais concentrado ao longo do tempo¹⁰; (3) o Brasil deixa de ter uma legislação clara, regulando o seguro por

9 FENSEG. Pesquisa Ernest & Young. Plano de Ação para Associação de Proteção Veicular: resultados apresentados no 21º Congresso Brasileiro de Corretores de Seguros. 2019.

10 Considerando apenas o âmbito de supervisão da SUSEP, em 1960, existiam 167 seguradoras operando no Brasil, com total

meio do mutualismo. O Mapa 1 reproduz a situação dos países no tocante à existência de marcos regulatórios sobre a atuação das mútuas, utilizando três cores: laranja escuro para os países sem legislação específica; amarelo para os que têm regulação cobrindo alguns segmentos, e a área escura com os países com legislação específica para a atuação das mútuas. O Brasil faz parte dos 45% dos países que não dispõem de legislação específica.

Por sobrevivência, diversas sociedades mútuas – as maiores e mais qualificadas – se transformam em seguradoras no Brasil. Mas o princípio da mutualidade não morreu e permaneceu latente. As necessidades de proteção antes cobertas pelas mútuas ficam represadas até os anos 90, até seu ressurgimento na forma de entidades ou cooperativas de autogestão de planos de proteção e de socorro mútuos.

Mapa 1. Países e a legislação específica sobre as mútuas no seguro



Fonte: ICMIF, 2023.

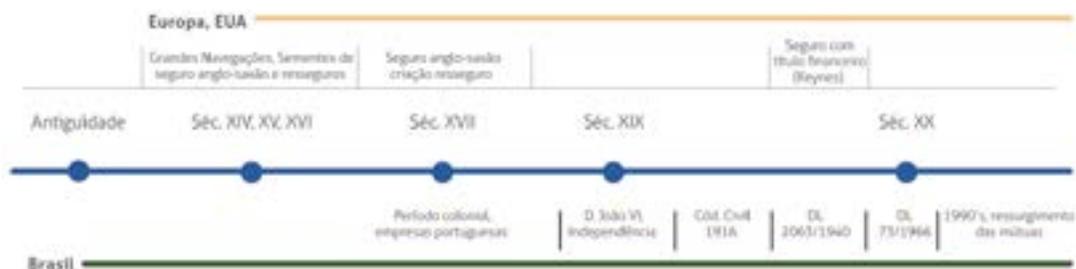
1.3. A transferência do risco com o seguro

O resumo da evolução ao longo do tempo do mutualismo e o surgimento do seguro anglo-saxão é apresentado no Quadro 1, onde o sombreado identifica a importância relativa do mutualismo. Existem diferenças entre a história do Brasil comparada com o ocorrido na Europa e EUA. No geral, o mutualismo perdeu importância relativa nos dois casos, por razões distintas: na Europa/EUA, a perda de importância das mútuas decorreu naturalmente das forças de mercado bem como dos avanços no conhecimento e nas metodologias de formação de carteiras e de diversificação de risco, mas as duas formas de seguro coexistem e se complementam.

de R\$ 9,9 bilhões a preços de 2022 e penetração de 0,8% do PIB. Em 2022, o número de seguradoras tinha diminuído para 126 empresas, os prêmios, aumentado 22 vezes, para R\$ 234 bilhões, e a penetração já alcançava 2,4% do PIB. Uma análise recente sobre a concentração do mercado é encontrada no Relatório SILCON RS086, disponível em: www.silcon.ecn.br.

Como informação pouco conhecida, John Maynard Keynes assumiu, em 1921, a presidência (COB – *Chairman of the Board*) da *National Mutual Life Assurance Society*¹¹. Paradoxalmente, Keynes era entusiasta da interpretação da apólice de seguro como um ativo financeiro e propagador da modelo “anglo-saxônico” do seguro, pois considerava a diversificação do risco mais eficiente com a montagem de portfólios de ativos¹². Keynes foi um precursor intuitivo da minimização do risco geral da carteira, ao invés de tratar individualmente os ativos das reservas. A montagem de carteiras eficientes teria sua operacionalização mais de três décadas após, em 1952, com a otimização do retorno por pesquisa operacional em 1952 por Markowitz¹³. Keynes possuía bons conhecimentos dos assuntos ligados a risco, probabilidade e incerteza, que, aliados à sua intuição permitiam lançar ideias novas e revolucionárias. Sua visão sobre o papel limitado da probabilidade no tratamento do risco e incerteza marca seus escritos e sua trajetória profissional.

Quadro 1. Linha do tempo da mutualidade e do seguro



Fonte: SILCON, 2023

No caso do Brasil, a redução da importância do mutualismo resultou dos efeitos das forças de mercado, mas a extinção formal ocorreu pelo Decreto-Lei 73. A partir dos anos 90, após o Plano Real e as reformas, o mercado de seguro do Brasil passa a ter um crescimento ímpar, refletido na taxa de penetração.

Nas principais economias e mercados desenvolvidos, onde o consumidor tem mais poder de decisão e influência, a convivência entre as seguradoras tradicionais e as mútuas é pacífica. A constituição das empresas é flexível, e elas podem ter a forma de seguradoras, cooperativas, mútuas etc. Os mercados acolhem tanto o modelo financeiro anglo-saxão como o da repartição dos riscos pela mutualidade, regulamentados por regras adequadas às respectivas especificidades. Isso permite e estimula a concorrência, que beneficia o consumidor.

11 Permaneceu na presidência da seguradora até 1938, quando foi convocado para ajudar na organização financeira das despesas com a Segunda Guerra Mundial.

12 Ver MELLO, Pedro Carvalho de, *John Maynard Keynes e sua atuação no mercado de seguros*. Rio de Janeiro: ENS, 2012. Outro texto interessante e complementar do mesmo autor é o intitulado *De Keynes à crise econômica atual de 2012*. Em adendo à informação sobre Keynes como estatístico, ele publicou o livro *A Treatise on Probability*, em 1921, que ele havia começado a escrever em sua dissertação na Cambridge University, em 1907.

13 MARKOWITZ, H. M. Portfolio selection. *The Journal of Finance*, v. 7, n 1, março de 1952. p. 77-91; e *Portfolio selection: efficient diversification of investments*. Connecticut: Yale University Press, 1959.

% DO PIB



CAPÍTULO 2

Ampla visão da proteção no Brasil

2.1. As formas de proteção a pessoas e patrimônios

As diversas formas de seguros privados – regulados e não regulados – e as fornecidas pelo governo interagem entre si, por complementaridade ou substituição, e devem ser considerados na compreensão do que seja o mercado de seguro, em conceito amplo, no Brasil. Existe uma estrutura complexa de instituições e mecanismos que fornece proteção à vida humana e aos patrimônios. O Quadro 2 resume a rede de proteção existente no Brasil¹⁴.

Quadro 2. A rede de proteção a pessoas e patrimônios no Brasil



Fonte: SILCON, 2023.

14 Ver NERI, Marcelo. Motivos do microsseguro. *Conjuntura Econômica*, v. 63, n. 10, outubro de 2009, p. 62-65; e Risco de renda, seguro social e a demanda por seguro privado pela população de baixa renda. *Microseguros: Série Pesquisa*, v. 1, cap. 8. Rio: Escola Nacional de Seguros, 2010, p. 413-542.

A compreensão dos detalhes dessa rede de proteção, inclusive dos valores envolvidos, desfaz alguns mitos. O primeiro é de que o mercado de seguros é pequeno no Brasil, comparado com o estágio de desenvolvimento do país e com as estatísticas de economias em estágio similar ou menor. A narrativa, de tão repetida, tornou-se aceita como verdade. E, de fato, examinando as estatísticas oficiais, a arrecadação do seguro supervisionado pela SUSEP – medida pelo coeficiente de penetração – é modesta – 3,7%, bem inferior à média de 8% dos países emergentes e da média mundial de 7%, segundo os dados da Swiss Re.

Mas a informação é incompleta e os números da proteção total no Brasil são subestimados, geram diagnósticos errados. Dessa forma, o diagnóstico de que a sociedade brasileira não tem a cultura do seguro é errôneo, e a expansão das mútuas e entidades similares sem regulação é uma forte evidência de que existe demanda pela proteção. Já a afirmativa de que, considerando a comparação internacional, o mercado de seguro tem ainda um amplo espaço de expansão no Brasil é correta, mas requer melhor detalhamento e reflexão.

O seguro no Brasil não se restringe ao que é supervisionado pelo CNSP. Outras modalidades de seguro estão fora do CNSP e sujeitos a outros órgãos federais. Por exemplo, o Sistema de Saúde Suplementar está sob a jurisdição do Ministério da Saúde, e a previdência privada fechada, do Ministério da Previdência. Os órgãos supervisores são respectivamente a Agência Nacional de Saúde (ANS) e a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC). Em outras palavras, o que se considera tradicionalmente como seguro privado representa uma subestimativa do mercado, quando visto apenas pela ótica do CNSP.

Em uma ótica mais ampla e com base nos dados oficiais de 2022, a penetração dos ramos supervisionados pela SUSEP foi de 3,7%; pela ANS, 2,4%; e pela PREVIC, 0,6% do PIB¹⁵. Em outros termos, a penetração do seguro privado supervisionado pelos três órgãos é quase 7% no Brasil, índice mais condizente com o grau de desenvolvimento do país e próximo do esperado em uma comparação internacional. Por essa medida e considerando apenas as economias de porte relevante, a penetração do seguro privado no Brasil estaria no grupo da Alemanha, Espanha e Portugal, países com cultura sedimentada de seguro.

Com tais ajustes, a posição do Brasil na proteção pelo setor privado regulado melhora no quadro mundial, mas, certamente, não é suficiente por excluir outras modalidades de seguro. As comparações são viciadas pelas diferenças dos sistemas de proteção em cada país e do papel do Estado em prover serviços de seguro. Países sem rede pública de previdência e de saúde precisam desenvolver mecanismos privados, o que infla as estatísticas do mercado privado. É o caso da África do Sul, Coréia do Sul, Hong Kong e Singapura, que, pelas estatísticas da Swiss Re, tem uma penetração maior do que a maioria dos países industrializados. Portanto, em perspectiva global, mais ampla que a tradicional, é relevante o quanto a sociedade paga, voluntariamente ou não, de forma regulamentada ou não, pela proteção do seguro.

Ainda assim, a ótica acrescida com diversas modalidades de proteção supervisionada é parcial. O Quadro 2 mostra que o seguro privado – 6,7% do PIB – compreende apenas os ramos contributivos **supervisionados** da esfera privada, no lado direito da figura. Mas o grupo de modalidade contributiva inclui ainda as mútuas, não supervisionadas por um órgão federal¹⁶ e objeto desta pesquisa. Em nossos cálculos preliminares e certamente subestimados, a contribuição das mútuas **não supervisionadas** seria em torno de 0,2% do PIB. As entidades mútuas na modalidade de operadoras de autogestão de saúde – supervisionadas pela ANS e com contraprestações de R\$ 25,2 bilhões em 2022 – acrescentam 0,25% ao PIB.

15 Respectivamente, R\$ 370 bilhões; R\$ 240,8 bilhões e R\$ 62,2 bilhões para um PIB de R\$ 9.915 bilhões em 2022.

16 Quatro estados da federação – Goiás, Minas Gerais, Alagoas e Rio de Janeiro – criaram regulamentos para tratar dos direitos dos segurados pelas mútuas não reguladas.

A agregação das diversas modalidades de seguro, adotada na métrica da pesquisa, considera os seguintes grupos:

- O tipo de agente que fornece a proteção: governo com suas entidades da esfera pública e o setor privado.
- Quem financia a proteção: paga pelo próprio ente protegido, por meio de contribuições diretas a produtores privados (seguro tradicional e mútuas) e instituições públicas (INSS, SAT, PIS/Pasep); ou custeada indiretamente por impostos, fundos e dotações do governo (SUS, seguro-desemprego, bolsa auxílio).
- Forma do custeamento direto: por regime de mutualidade pura, com custeamento por terceiros (igrejas, família, amigos); ou cooperativas (mútuas e formas similares de associação); ou por seguro anglo-saxônico, no formato de um instrumento financeiro.
- Captura e repartição dos resultados da forma de proteção: no caso das mútuas, teoricamente para os cooperados; e no caso do seguro anglo-saxônico, para os acionistas.
- Agente provedor não regulado ou regulado, em geral por um órgão do governo ou por autorregulação.
- Seguros obrigatórios e voluntários fornecidos/administrados pelo setor privado ou esfera pública, em que o consumidor é forçado a contratar a proteção – como o DPVAT, alguns ramos empresariais e de condomínios, SAT e INSS – e os demais, em que existe liberdade para a não contratação.

Com base nas informações disponíveis e como ponto de partida, a Tabela 1 resume a visão ampla dos mercados de seguros, as instituições regulatórias e de supervisão; na última coluna, o valor do faturamento de 2022¹⁷. As modalidades de proteção às pessoas e empresas podem ser regulamentadas – as que são consideradas como seguro – ou não regulamentadas. No grupo das não regulamentadas, estão as formas de proteção não comerciais – fornecidas por igrejas, ONGs, famílias etc. As não regulamentadas, mas em base comercial, são representadas pelas mútuas.

Na classificação do seguro em **base comercial e regulamentado**, existem três grupos de produtos: (1) Produtos de risco; (2) Produtos de acumulação; e (3) Resseguro. Por sua vez, os produtos de pessoas se dividem em dois grandes grupos: os produtos de acumulação e os de risco. Os de acumulação são subdivididos em previdência aberta, fechada e títulos de capitalização; e, em de risco, os supervisionados pela SUSEP (inclusive DPVAT) e os planos de saúde suplementar. As mútuas fazem parte da classe de seguro II – comercial privado, não regulamentado. Pelas esparsas estimativas disponíveis, o faturamento das mútuas na proteção veicular teria alcançado entre R\$ 9 e R\$ 12 bilhões em 2022.

E, na classe III, estão as formas de proteção não comercial e não regulamentadas, fornecidas por ONGs, família e amigos, igrejas etc. Uma estimativa de bom senso sugere que os valores envolvidos nesse canal de proteção podem alcançar uns R\$ 18-20 bilhões. Como nicho baseado estritamente nas relações de solidariedade sem regulação de leis formais e supervisão, as mútuas podem capturar – provavelmente estejam – parte desse valor com serviços similares.

Os produtos de proteção ao risco, fornecidos pelo setor privado em base comercial e regulamentado, atingiram R\$ 400 bilhões em 2022. Acrescentando os riscos cobertos pela esfera pública, no mínimo de R\$ 93 bilhões, o mercado total de risco coberto por alguma forma de proteção é em torno de R\$ 500 bilhões. Os produtos de acumulação fornecidos

17 A visão ampliada do seguro é descrita por Contador e Ferraz (2010), em "Além dos números".

pelo setor privado contribuem com uns R\$ 490 bilhões, e os pela esfera pública, com R\$ 970 bilhões. Um rápido cálculo mostra que a rede social supera em muito o seguro fornecido pelo setor privado. A tabela mostra a pouca importância das mútuas no computo geral, embora tenha um faturamento expressivo em nichos específicos, como o de proteção de veículos. A penetração das mútuas seria em torno de 0,45-0,5% do PIB.

Segundo as informações da pesquisa da Ernest & Young, as mútuas estão se expandindo para outros ramos de seguro. Já foi identificada a penetração no ramo residencial (sem cobertura de bens, apenas de assistência e reparos em casos preestabelecidos); seguro de vida (cobertura de invalidez e morte causada por acidente com o veículo protegido, e indenização de R\$ 10 mil – inferior ao do DPVAT); e de assistência à saúde (descontos em consultas, laboratórios, consultórios odontológicos, procedimentos cirúrgicos simples, planos sem carência, empresariais, possibilidade de inclusão de dependentes não familiares). Da mesma forma que na contratação das APVs, não existe a seleção de risco, típica das operadoras de saúde.

Tabela 1. Classificação das modalidades de seguro e valores em 2022

Grupos	Fornecido por	Supervisão	R\$ bilhões
I – COMERCIAL, REGULAMENTADO			
1 – Produtos de risco:			
1.1 – Setor Privado			398,28
1.1.1 – Pessoas	Seguradoras, operadoras de saúde	SUSEP, ANS	273,81
Sendo Autogestão em saúde	Operadoras de saúde	ANS	25,20
1.1.2 – Rendas e patrimônios	Seguradoras	SUSEP	124,48
1.1.2.1 – Pessoas físicas	Seguradoras		83,65
1.1.2.2 – Empresas	Seguradoras		40,83
Sendo Ramo Auto, sem DPVAT:	Seguradoras		51,06
1.2 – Esfera pública			ND
1.2.1 – Pessoas físicas	SUS, Bolsas auxílio	Agências e Ministérios	93,17
1.2.2 – Empresas ^a			ND
2 – Produtos de acumulação			
2.1 – Setor privado, pessoas físicas	Previdências privadas, capitalização	SUSEP, PREVIC	487,49
2.2 – Esfera pública, Pessoas físicas	INSS, fundos PIS/PASEP, FGTS, FAT	Ministérios	970,46
3 – Resseguro	Resseguradoras	SUSEP	15,36^b
II – COMERCIAL, PRIVADO, NÃO REGULAMENTADO			
1 – Pessoas	Mútuas	Sem supervisão	ND
2 – Patrimônios, pessoas físicas	Mútuas	Sem supervisão	9,12
III – NÃO COMERCIAL, NÃO REGULAMENTADO^c			
ONGs, Igrejas, famílias		Sem supervisão	19 ^c

Adaptado de: SUSEP, ANS, PREVIC, Ministérios. ^aGarantia de retorno nas concessões públicas, quando estabelecido.

^bResseguradoras locais. ^cEstimativa dos autores.

3.1. Introdução e conceitos

 agrupamento e o compartilhamento de riscos são os princípios básicos de qualquer operação de seguro. O seguro começou com um conceito de mutualidade em que os segurados eram os proprietários da seguradora. Somente mais tarde surgiram as companhias de seguros, separando-se propriedade de operação.

Não existe uma definição universal de sociedades mútuas. A Comissão Europeia as define como "um grupo voluntário de pessoas (físicas ou jurídicas), cujo objetivo é a satisfação das necessidades dos membros em oposição à remuneração de um investimento, caracterizadas pelos princípios da solidariedade e do envolvimento na gestão da empresa e regidas pelo direito privado". Já a Associação de Seguradoras Mútuas e Cooperativas de Seguros na Europa (AMICE) fixa que as seguradoras mútuas e cooperativas, sob a forma jurídica de sociedade mútua ou cooperativa, são organizações "pertencentes ou controladas e governadas por seus membros pessoas físicas ou jurídicas com objetivo de segurá-los contra os riscos que enfrentam".

Em busca de uma definição abrangente, a Associação Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS) cunhou a sigla MCCOs – "mútuas, cooperativas e organizações comunitárias" – e estabeleceu cinco características-chaves: (a) **propriedade dos membros**: pelo menos, alguns dos beneficiários dos serviços prestados pela organização são, em virtude de sua filiação, também proprietários da organização, ou têm poderes semelhantes aos detidos pelos proprietários em sociedades por ações; (b) **democracia**: ao exercer esses poderes, os membros formam a assembleia da organização e, por seu intermédio, podem exercer direitos democráticos sobre tomada de decisão final, como a eleição de diretores para o conselho de administração; (c) **solidariedade**: o resultado benéfico para os membros depende da adesão ao grupo e das contribuições ao fundo comum; (d) **objetivo central**, criada para servir a um grupo definido e com propósito definidos; e (e) **sem fins lucrativos**: o lucro (ou excedente) ou prejuízo (déficit) transmitem-se aos membros. No caso de prejuízo, pode haver diversos tratamentos dependendo da regulamentação de cada país.

No entanto, para a Federação Internacional de Cooperativas e Mútuas de Seguros (ICMIF) "não há um conceito **legal claro e abrangente** que defina uma organização do tipo das mútuas, pois há diferenças em relação a tradições, história, escolhas (políticas), mercados, negócios, modelos de governança e regras. **Legalmente falando, a maioria** das organizações do tipo mutualista é um tipo especial de associação, cooperativa ou mesmo companhia e poucos países têm um regime específico para elas. Mas todas as seguradoras do tipo mútuo são entidades privadas, sociedades de pessoas versus capitais, sujeitas a uma governança democrática e que usam os lucros em benefício dos membros (...). As sociedades mútuas foram objeto de um estudo publicado pela Comissão Europeia que propôs uma definição para as mutualidades da região e identificou cerca de 40 tipos de organizações semelhantes a mútuas. Essa ampla diversidade é vista na Europa e no resto do mundo, levando-nos a acreditar ser mais sensato evitar uma definição excessivamente prescritiva e, portanto, uma abordagem única para esse universo²²".

22 Ver ICMIF (2020).

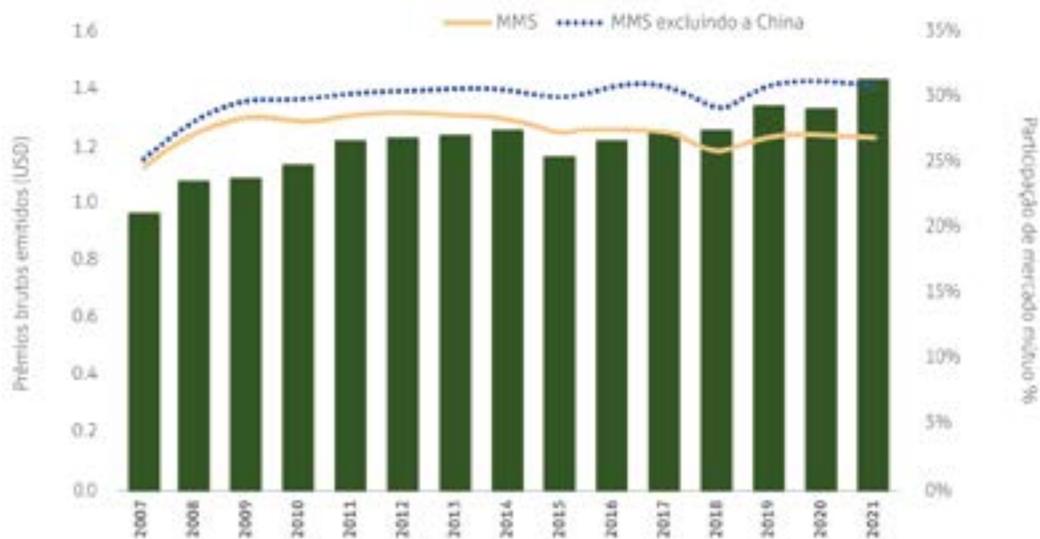
Isso posto, nossas referências às “mútuas”, *tout court*, neste estudo, considerarão o conceito amplo de MCCOs citado anteriormente. Acredita-se que nesse conceito se enquadram as cooperativas que ofertam seguros e as associações de proteção veicular ou patrimonial no Brasil. Já as seguradoras serão as organizações que assumem a forma de sociedades por ações.

3.2. Algumas estatísticas básicas

De acordo com a Federação Internacional de Cooperativas e Mútuas de Seguros – ICMIF, em inglês, *International Cooperative and Mutual Insurance Federation* –, com base nos dados de 5.100 entidades espalhadas em 73 países, os prêmios globais das mútuas de seguros totalizaram USD 1,4 trilhões em 2021, 48,2% acima dos valores de 2007, em comparação com o crescimento de 36,1% de toda a indústria de seguros (incluindo seguradoras) nesse mesmo período. Como resultado, tendo por base a receita de prêmios, a participação das mútuas no mercado global passou de 24,0% em 2007 para 26,7% em 2021, sendo 24% para o grupo de seguros de vida, e 31,3% para o grupo não vida²³. Daí se depreende que as seguradoras obtiveram participações de 76% e 69%, respectivamente. A posição dominante das mútuas em não vida contrasta assim com a das seguradoras em vida. Dois fatores contribuem para esse fato: as mútuas assumem menos riscos que as seguradoras e tendem a atuar em grupos mais homogêneos e de renda mais baixa, cuja capacidade de poupança em longo prazo, necessária em seguros de vida, é menor.

Salienta-se que a fatia de mercado das mútuas foi muito mais expressiva no final do século passado: em 1992, por exemplo, globalmente, elas obtiveram participação de 52% no total do mercado – 66% em vida e 33% em não vida. A razão da queda, desde então, foi o forte processo de desmutualização, afetando os Estados Unidos, Reino Unido e outros países, evento explicado pela busca de maior eficiência, imposta pela participação no mercado de capitais, e de crescimento, pela maior facilidade de acesso a recursos externos por parte das sociedades por ações em contraste com as mútuas²⁴.

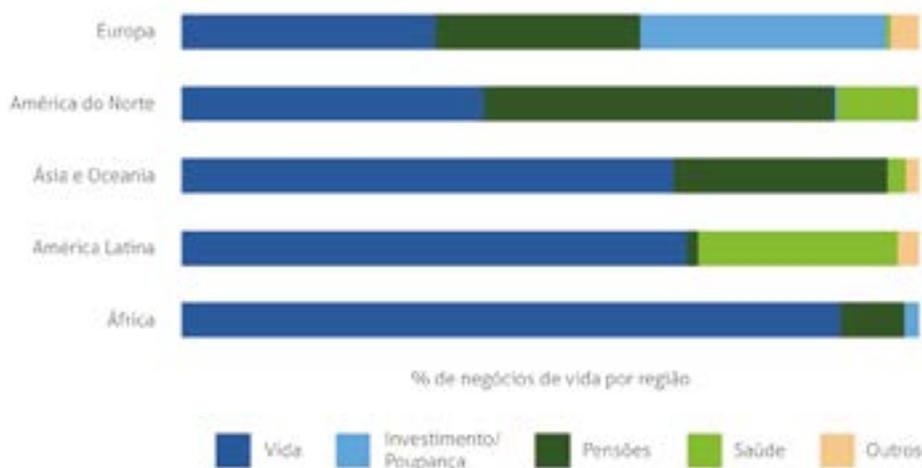
Figura 2. Receitas das mútuas e participação no mercado mundial



Fonte: ICMIF, 2021

²³ Ver ICMIF (2023a).

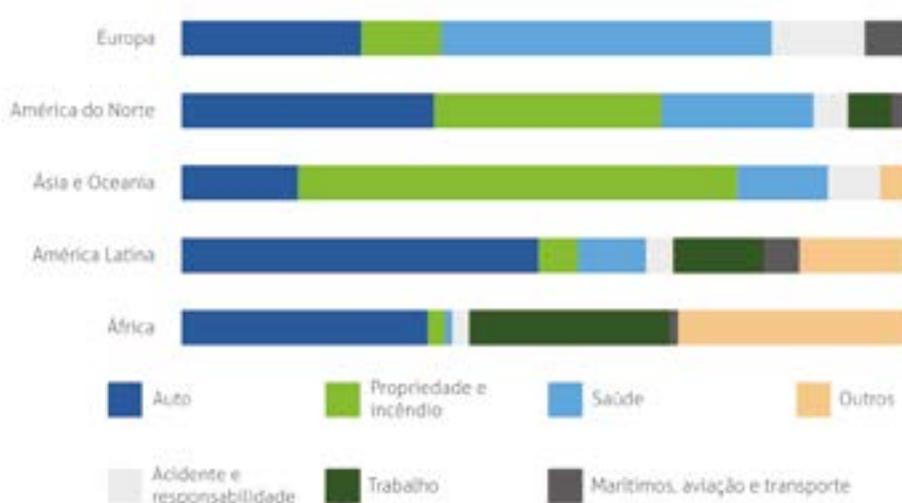
²⁴ Ver Swiss Re (2016).

Figura 3. A participação das mútuas nos ramos de vida, 2017

Fonte: ICMIF, 2017.

Como esperado, as mútuas têm maior presença nos mercados de seguros das regiões desenvolvidas: na América do Norte e na Europa, o *market share* foi de 38,3% e 32,6%, respectivamente. Em países como Estados Unidos, Japão, Espanha, países da Europa Central e países nórdicos, o *market share* das mútuas cresceu mais de 40%, com destaque para Áustria, Dinamarca, Suécia e França, com mais de 50%. Em contraste, na América Latina e África, as participações em mercado foram de apenas 11,4% e 3,4%, respectivamente. A situação da Ásia/Oceania é desigual: o mercado ainda engatinha na China e na Índia, mas tem grande desenvolvimento no Japão (*market share* de 42%) e moderado na Austrália (cerca de 10%). Idem para a América Latina, em que se destaca o mercado de seguro mútuo da Argentina e do Chile, com participações respectivas de 24% e 16%. No Brasil, o mercado das mútuas de seguros opera concentrado em proteção veicular, desregulado e com pouca transparência. Ainda assim, pelas estimativas disponíveis, o faturamento das APVs já atinge 18% do mercado de seguro auto atendido pelas seguradoras e 8% do mercado de ramos elementares.

Entre 2007 e 2017, no grupo vida, a receita global de prêmios das mútuas cresceu 23% em comparação com 7% de crescimento na indústria total de seguros. O seguro vida tradicional representou 45% dos negócios, outros 36% vieram de produtos de pensões e anuidades. Planos de acumulação (previdência e investimento) contribuíram com 11,5%, a maioria proveniente de mútuas europeias. Os restantes 7% vieram de planos de saúde, seguro de invalidez, crédito e proteção de renda. Em nível regional, os seguros tradicionais de vida foram dominantes na Ásia/Oceania, América Latina e África. Europa e América do Norte tiveram mercados mais equilibrados entre as diversas opções do grupo vida. No Brasil, as mútuas ainda não operam seguros de vida.

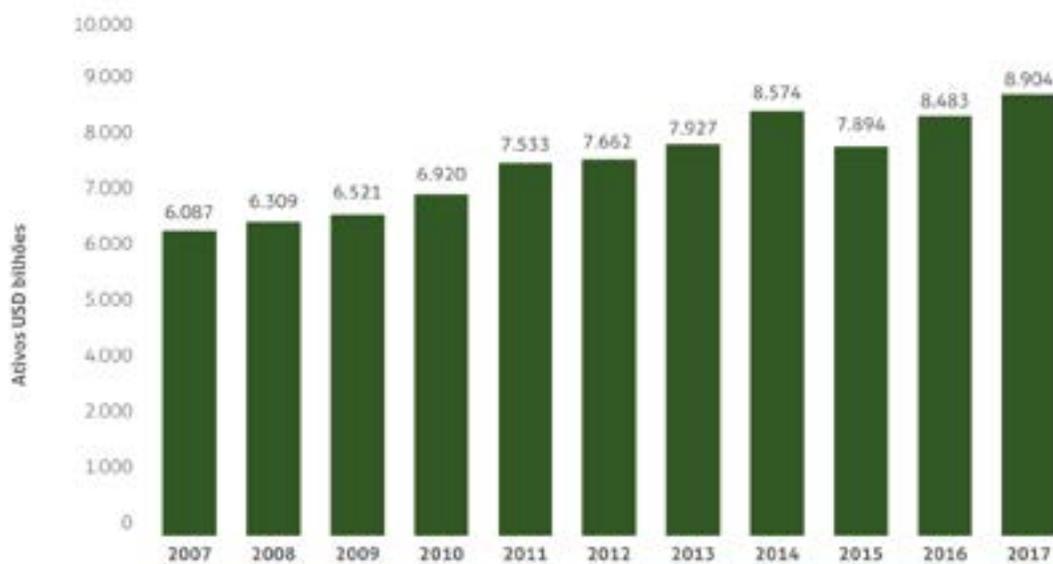
Figura 4. A participação das mútuas nos ramos de não vida, 2017

Fonte: ICMIF, 2017.

No grupo não vida, em 2017, houve maior variabilidade de linhas de negócios por região. Cerca de um terço (32,7%) dos prêmios globais das mútuas derivaram de seguros de automóvel. Os planos de saúde e seguros patrimoniais também foram importantes ramos de negócios, contribuindo com 28% e 24%, respectivamente. Seguros de acidentes pessoais e de responsabilidade civil representaram pouco menos de 8% do agregado não vida das mútuas, e os 9% restantes vieram de outras linhas de negócios. Por região, o seguro de automóvel foi o ramo mais importante na América Latina (participação de 49%), América do Norte (39%) e África (34%). A contribuição foi menor, mas significativa, na Europa e Ásia e Oceania, com 24% e 16%, respectivamente. O seguro de saúde foi o ramo mais importante das mútuas de seguros da Europa, contribuindo com 45% do total de prêmios regionais do grupo não vida em 2017. Eles também foram representativos na América do Norte (21% do total não vida) e na Ásia e Oceania (12%). Na Austrália, mais de 80% dos prêmios de seguros mútuos não vida surgiram dos seguros de saúde.

Quanto aos seguros patrimoniais, estes representaram 60% dos prêmios do grupo não vida na Ásia e Oceania, 27% na América do Norte, e 12% na Europa. Na América Latina e África, os percentuais ficaram abaixo de 10%. No Brasil, além de atuarem notadamente em proteção veicular, as mútuas também iniciaram atividades em seguros residenciais. Por sua vez, as cooperativas – um tipo de mútua – estão presentes de modo significativo no setor de saúde suplementar, tendo obtido, em 2022, o *market share* de 33% do segmento.

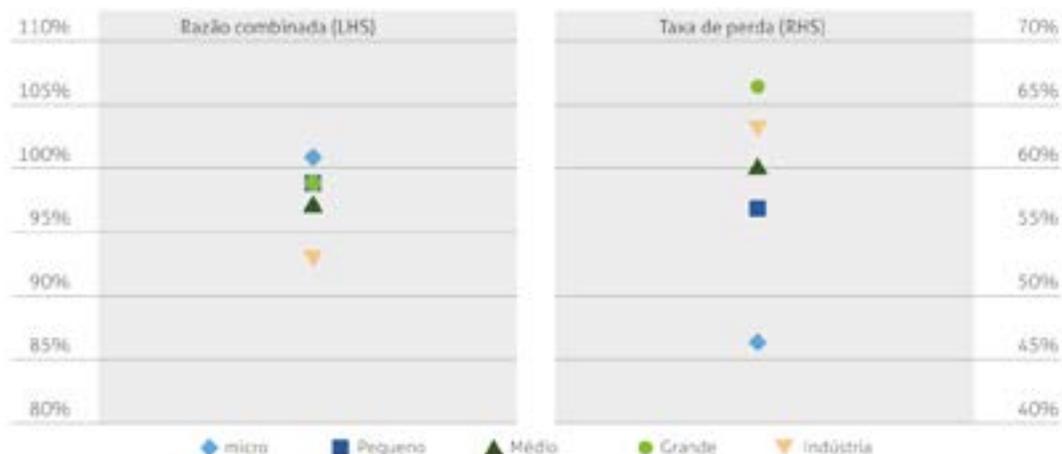
O estoque total de ativos das mútuas em todo o mundo atingiu quase US\$ 9 trilhões em 2017, um crescimento de 46% sobre 2007. Nesse mesmo ano, foram computados 922 milhões de membros/segurados e 1,16 milhões de empregados no setor.

Figura 5. Estoque total de ativos das mútuas

Fonte: ICMIF (2017).

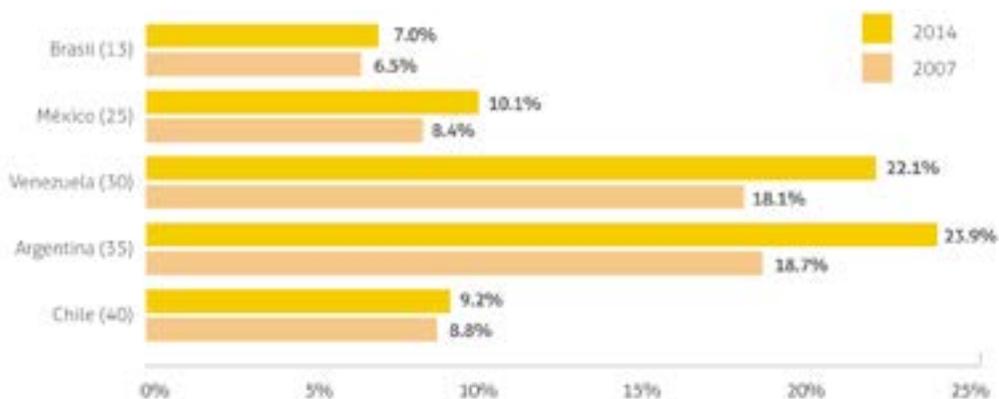
Na média de 2007-2014, a taxa de sinistralidade (sinistros como percentagem dos prêmios ganhos) agregada das mútuas foi de 67%, pouco acima das seguradoras, de 63%. Isso é um reflexo do modelo de negócios: as mútuas regulam os sinistros de modo mais flexível e têm menos foco na obtenção de lucros que as seguradoras. Também operam em mercados mais competitivos, como os de seguros massificados, onde a sinistralidade é naturalmente maior. Operam também com taxas de sinistralidade mais baixas que as das indústrias como um todo. Tal contexto parece ter relação com o fato de as mútuas serem focadas em seguros de pessoas ao invés de comerciais, bem como o menor risco moral e de fraudes de que se beneficiam por contarem com maior lealdade de seus membros. Tais vantagens, entretanto, não compensam os índices maiores de despesas comerciais e administrativas decorrentes da falta de economias de escala dessas entidades em ambas as atividades. Dessa forma, entre 2007 e 2014, o índice combinado das mútuas em todas as faixas de tamanho foi superior (indicando menor lucratividade técnica) que o da indústria em geral. Idem para a rentabilidade financeira: as mútuas, por sua natureza e porte, costumam obter taxas de juros menores que as sociedades por ações²⁵.

25 Ver Swiss Re (2016).

Figura 6. Loss ratio e combined ratio das mútuas, comparado com a média do setor, período 2007-2014

Fonte: Swiss Re, 2016.

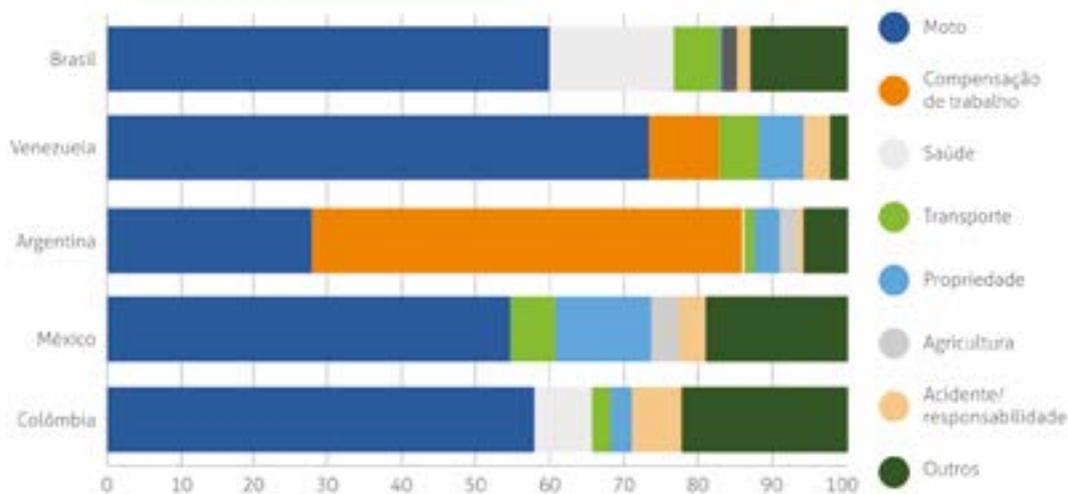
Na América Latina, entre 2007 e 2014, 14 dos 15 países experimentaram crescimento na participação de mercado das mútuas. O crescimento mais forte foi verificado no Paraguai, cujo *market share* das mútuas passou de 17,7%, em 2007, para 30,8%, em 2014. Acréscimos notáveis também ocorreram nos cinco maiores mercados da região, com destaque para Argentina, em que a participação das mútuas foi de 23,9%, em 2014, ante 18,7%, em 2007.

Figura 7. Participação das mútuas nos mercados da América Latina

Os números entre parênteses [] mostram a classificação premium global de acordo com a Swiss Re World insurance, 2014.

Fonte: ICMIF, 2020.

No grupo vida, pelo menos 70% dos prêmios auferidos pelas mútuas latino-americanas derivaram de produtos de seguros de vida em 2014. Mais de um quarto da receita de prêmios (26,3%) surgiu de negócios de invalidez e saúde, e uma proporção menor, de outras linhas de produtos, incluindo previdência e pecúlio (4,4%), gerados principalmente na Argentina.

Figura 8. Ramos não vida nos mercados, 2014

Fonte: ICMIF, 2020.

No grupo não vida, o seguro de automóveis manteve-se a linha dominante de negócios das mútuas na América Latina, contribuindo com 60% do total de prêmios regionais em 2014. E, em quatro dos cinco maiores mercados da região, ele deteve mais de 50% de participação. O ramo de acidentes de trabalho foi a segunda maior linha de produtos das mútuas para a região com 12% de participação, com maior prevalência na Argentina, onde contribuiu com mais da metade (58%) dos prêmios não vida do país.

É bastante aceito nos países desenvolvidos que o mercado securitário e a economia em geral se beneficiem da existência das mútuas no setor de seguros. Elas são fatores nítidos de bem-estar social, pois atuam muitas vezes em nichos não atendidos pelas seguradoras ou aqueles atendidos com prêmios muito elevados. Também permitem que o mercado se ajuste mais facilmente a novas circunstâncias, por exemplo, em tempos de alta nos mercados de ações, as sociedades por ações levam vantagem sobre as mútuas em termos de atração de capitais ao passo que, em tempos de crise, a perspectiva de longo prazo inerente às mútuas é um fator de vantagem competitiva.

Além disso, acredita-se que as mútuas sejam menos propensas do que as seguradoras a se engajar em atividades especulativas arriscadas, e que um forte setor de mútuas aumente a competitividade no mercado de seguros, revertendo em benefícios para os consumidores em termos de acesso e preço do seguro.

3.3. *Status Legal*

Em diversos países, a norma mais frequente é que as mútuas sejam regidas pela lei de seguros ou pela lei de serviços financeiros nacionais. Em outros casos, estão previstas em leis gerais, como o código civil, a lei das cooperativas ou a lei das associações, sozinhas ou em adição a leis específicas para o setor mutualista de seguros.

Um complicador, como mencionado, é que as mútuas podem assumir várias formas legais – de mútuas propriamente ditas a associações, cooperativas de seguros, fraternidades, sociedades beneficentes etc., cada qual podendo ter legislação específica. Essa diversidade, que guarda relação com a história e tradição delas em cada país, torna difícil a formalização de uma definição comum em um único diploma legal.

Desse modo, na Áustria, as mútuas de seguros e associações mutualistas de seguros estão previstas na Lei Nacional de Seguros. Na Dinamarca, as mútuas são regidas pela Lei de Negócios Financeiros e só permitidas em seguros. Na Alemanha, estão previstas na Lei de Supervisão de Seguros, e, na Holanda, na Lei de Supervisão Financeira. Na Noruega e Suécia, estão reguladas pelas respectivas Leis de Negócios de Seguros. Nos Estados Unidos, caso único, as mútuas e fraternidades de apoio mútuo devem se adequar às leis de seguros dos Estados onde operam. No Japão, as mútuas têm previsão de exigência e supervisão na Lei de Seguros. Idem para a Coréia do Sul e China. Esse também é o caso de Moçambique, previstas no Regime Jurídico dos Seguros. No México, juntamente com as seguradoras, as mútuas estão previstas na Lei de seguros e fianças.

Em outros países, tipicamente, há diversos diplomas legais tratando do assunto. Dessa forma, na França, as sociedades de ajuda mútua, em francês "*mutuelles*", são reguladas pelo Código da Mutualidade, e as mútuas propriamente ditas, pelo Código de Seguros e pelo Código de Seguridade Social. Em Portugal, sociedades similares devem respeitar o Código das Associações Mutualistas, e as mútuas propriamente ditas, a Lei de Seguros. Na Bélgica, aplicam-se a Lei de Seguros, a Lei de Supervisão de seguros, Lei de Supervisão do Mercado Financeira e o Código Civil para cooperativas, sociedades mutuais e mútuas de seguros. Na Itália, as sociedades de mútuo socorro são regidas pela Lei 3.818/1886; as mútuas, pelo Código Civil e pela Lei de Seguros. Na Espanha, há as mútuas de previdência social que estão previstas no Real Decreto 1430/02, específico para elas. As demais são regidas pela Lei de Seguros. No Reino Unido, diversas leis se aplicam aos diversos tipos de organizações mutualistas, como as "*Friendly Societies*", "*Building Societies*", "*Fraternities*" etc., havendo amplo escopo e flexibilidade para sua atuação. Na Índia, mútuas e cooperativas operam ao abrigo da Lei de Cooperativas, da Lei das Companhias e da Lei de Seguros. No Chile, elas estão sancionadas pela Lei de Acidentes de Trabalho e Doenças Laborais e pela Lei e Seguros. Na Argentina, as associações mútuas ("*mutuales*") se estruturam com base em Lei Orgânica do setor (Lei 20.231/73). No Uruguai, mútuas e cooperativas de seguros devem respeitar leis específicas bem como a lei de seguros. Na África do Sul, assumem a forma de cooperativas de seguros e sociedades fraternas, sendo regidas por leis próprias e pela Lei dos Seguros. Na Rússia, as mútuas estão também previstas em leis específicas.

3.4. Regulação e Supervisão

Dentre os países pesquisados, o caso mais comum é aquele em que a autorização para funcionamento e a regulação são exercidas pela agência governamental que supervisiona o mercado de serviços financeiros, estando aí inclusos os seguros.

Tal situação ocorre na Áustria, Bélgica, Alemanha, Dinamarca, Suécia, Noruega, Japão e Coréia do Sul; neles, as mútuas são autorizadas, supervisionadas e reguladas pelas Autoridades de Mercados Financeiros²⁶. Na Rússia e na África do Sul, cabe aos bancos centrais a regulação das mútuas por meio de departamentos específicos afeitos aos seguros. No Japão, a regulação das mútuas é realizada pela Autoridade de Serviços Financeiros (FSA), mas a autorização compete ao Primeiro Ministro.

Seguem-se aqueles países em que a regulação está afeita ao órgão regulador específico dos seguros. Nos Estados Unidos, a autorização e a regulação são exercidas por departamentos ou comissões de seguros de cada estado. Na China, pela Comissão de Regulação de Seguros. No Uruguai, pelas correspondentes Superintendências de Valores e Seguros. No México, a autorização se dá pela Secretaria de Fazenda e Crédito Público, e a supervisão e regulação, pela Comissão Nacional de Seguros e Fianças. Na Argentina, a autorização cabe ao Instituto Nacional de Associativismo e Economia Social (INAE), e a supervisão, à Superintendência de Seguros da Nação (SSN).

Outro caso é o de países com dualidade de controle. Assim, na França, a autorização, supervisão

26 Na Alemanha, há uma exceção para essa regra: as mútuas que operam em apenas um estado são reguladas pelos respectivos governos estaduais.

e regulação das mútuas propriamente ditas são realizadas pela Autoridade de Controle Prudencial e Resolução (ACPR), e as sociedades de Ajuda mútua, pelo Conselho Superior da Mutualidade. Em Portugal, o mesmo se dá com as Sociedades de Socorro Mútuo, cuja supervisão é de competência do Banco Central e do Ministério do Trabalho. Já as mútuas são supervisionadas pela Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASSF). No Reino Unido, a autorização e a regulação dos diversos tipos de mútuas de seguros cabem à Autoridade de Regulação Prudencial (PRA) e à Autoridade de Conduta Financeira (FCA). Idem para a Espanha, onde as mútuas de seguros são autorizadas a funcionar e reguladas pela Direção Geral de Seguros e Fundos de Pensões (DGSFP) e as mútuas de seguridade social, pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social. No Chile, as mútuas que operam em seguro obrigatório de acidentes de trabalho e doenças laborais são reguladas pela Superintendência de Seguridade Social, e as que operam seguros das Forças Armadas e Carabineiros, pela Comissão para o Mercado Financeiro.

Finalmente, a regulação de seguros é pouco efetiva na Rússia e na China. Na China, segundo Nie (2021).

no mercado de seguros de hoje, vários tipos de seguro mútuo ainda estão em um estado de crescimento selvagem e não regulamentado, e existem muitos problemas. Em termos de **design** de produto, a maioria dos produtos é mal projetada e muito semelhante entre si; além disso, muitos não passaram por cálculos atuariais precisos e, portanto os riscos atuariais são enormes. Os termos da apólice são confusos e as cláusulas, frequentemente modificadas pelas seguradoras. Portanto, os direitos e interesses dos segurados são difíceis de proteger. Em termos de supervisão, o mercado carece de supervisão na medida em que não existem regras ou regulamentos normativos unificados e claros sobre seguros mútuos. As autoridades de supervisão também não são unificadas, o que leva a violações de apólices para muitos produtos de seguros.

Essas características não são incomuns em vários países emergentes no que concerne às mútuas de seguros.

Na Índia e no Brasil, as mútuas operam não reguladas. Cabe indagar, portanto, como tem sido seu funcionamento na prática e, mormente, se respeitam de fato os princípios do mutualismo. Na Índia, mútuas e cooperativas tem modelos de seguros próprios e diferentes dos modelos de sociedade por ações. Elas elegem, selecionam ou nomeiam indivíduos de sua base de membros para atuar como seus representantes no Conselho de Administração. As eleições geralmente são realizadas durante as Assembleias Gerais, e os membros geralmente têm uma representação de um eleito por 1.000-3.000 membros. Mútuas e cooperativas treinam seus representantes comunitários no produto, processo e gerenciamento de sinistros por um período mínimo de dois anos e recebem valiosos *feedbacks* sobre a base de associados. Os representantes da comunidade recebem todos os dados financeiros relativos às operações, garantindo transparência e confiança. Desse modo, estima-se que mais da metade dos membros das mútuas tenham participado de, pelo menos, uma Assembleia Geral Ordinária (AGO) nos últimos três anos. Em algumas mútuas, especialmente nas áreas rurais, os números de participação são bastante elevados, enquanto nas áreas urbanas o número é menor.

No Brasil, tipicamente, nas associações de proteção veicular, os associados são organizados em grupos (normalmente por valor ou tipo do veículo) sendo-lhes atribuídas "cotas" que variam conforme o grupo em que o associado foi inserido. A cota atribuída ao associado geralmente não encontra correspondência no capital da entidade, servindo apenas para rateio de despesas. Definido o valor do rateio, os associados realizam o pagamento do valor estipulado formando-se assim, um fundo comum do qual serão retiradas as importâncias necessárias ao pagamento das indenizações.

3.5. Governança Corporativa e Direitos de Membros

A Assembleia Geral (AG) é o órgão mais importante das mútuas de seguros, pois é ali que se materializa o direito de propriedade dos membros-segurados e sua consequente influência nos destinos da organização.

Abaixo da AG, em termos de governança corporativa, existem basicamente dois modelos: um de dois níveis (dualista) e outro de um nível (monista). No modelo dualista, há separação entre o conselho de administração, responsável pela gestão do dia a dia da empresa, e o conselho de supervisão ou fiscal, responsável pela supervisão do primeiro. O Conselho Fiscal atua como um órgão separado com suas próprias responsabilidades. No modelo monista, existe um único órgão de administração, que inclui administradores executivos e não executivos (supervisores), aos quais compete fiscalizar o exercício das funções dos executivos bem como a presidência do conselho de administração; fazer indicações para a nomeação de um diretor; determinar a remuneração dos administradores executivos, dentre outras.

No que diz respeito à diferença entre os dois modelos, menciona-se frequentemente que uma estrutura de dois níveis proporciona um melhor controle dos membros sobre o conselho, em virtude de ser supervisionado por um órgão adicional dentro da empresa. Por outro lado, a vantagem de um conselho de nível único é que o fornecimento de informações entre administradores executivos e não executivos é mais direto e rápido. Além disso, o envolvimento dos diretores não executivos no curso geral dos negócios da empresa é maior do que o dos diretores supervisores. Tradicionalmente, o modelo de dois níveis é aplicado na maioria dos países continentais da Europa, e o modelo de um nível, aplicado principalmente no mundo anglo-saxão, notadamente, Estados Unidos e Reino Unido.

A maioria dos países pesquisados opta pelo modelo corporativo de um nível. Desse modo, na Bélgica, a legislação prevê que as mútuas criem uma Assembleia Geral (AG) e um Conselho de Administração, sendo um diretor eleito pelos membros da AG. Em geral, são contribuintes, cada um com um voto, mas o Estatuto pode fixar proporção diferente. Na Itália, a Lei de Seguros prevê que as mútuas operem com uma Assembleia Geral e Conselho de Administração. Os segurados são membros da entidade, têm direito de participação na Assembleia e elegem o Conselho de Administração. Membros investidores podem participar da Assembleia e ter mais de um voto, desde que conste no Estatuto. Na Espanha, vige o modelo corporativo monista para as mútuas. A lei fixa que os membros sejam os segurados e que na Assembleia cada um tenha direito a um voto. O mesmo modelo é válido para a Suécia e para a Dinamarca. No Reino Unido, cada tipo de mútua tem governança prevista em lei específica. O caso geral é a estrutura de um nível, com Assembleia Geral e Conselho de Administração. Quanto aos direitos dos membros, há situações diferentes conforme os Estatutos. Em geral, os segurados são os membros e participam das AG com direito de voto. Estrutura corporativa idêntica se encontra na Índia, onde os membros elegem o Conselho de Administração. O México também opta pelo modelo monista de modo que as mútuas têm uma Assembleia Geral, um Conselho de Administração e um Diretor Geral. O Estatuto deve definir o número máximo de votos por membro que não ultrapasse 25% dos votos.

No caso de adoção do modelo corporativo dualista, ressaltem-se os casos de Alemanha, Holanda e Argentina. Na Alemanha, a Lei prevê o funcionamento da Assembleia Geral e Conselhos de Gestão e de Supervisão. Os membros são os segurados e têm direito de participação na Assembleia. É interessante que a lei explicita o caráter democrático das mútuas. A mesma estrutura se verifica nas mútuas da Holanda: prevê-se a criação de Assembleia Geral e Conselhos de Gestão e de Supervisão, os membros são os segurados, que têm direito a voto na base de um membro, um voto. Na Argentina, a lei prevê a exigência da Assembleia Geral e dos Conselhos de Gestão e de Fiscalização. Há três tipos de membros: ativos, aderentes e participantes. Os ativos têm direito de voto na Assembleia, na base de um associado, um voto.

Outros países, como Áustria e Portugal, adotam o modelo dualista, mas isentam as mútuas de pequeno porte de certas obrigações no que respeita a esse modelo. A razão parece ser promover, ao mesmo tempo, as mútuas menores e obter nas maiores maior controle sobre a direção por parte dos membros. Dessa forma, na Áustria, a lei prevê o modelo de dois níveis como norma geral, com Assembleia Geral (AG) e Conselhos de Gestão e Fiscal. Mas as pequenas mútuas estão isentas de criação do Conselho Fiscal. Os membros são os detentores de apólices e podem ser representados por

delegados. Em Portugal, no que se refere às sociedades de socorro mútuo, a lei prevê Assembleia Geral e Conselhos de Administração e de Supervisão. No caso das mútuas propriamente ditas, a legislação não impõe qualquer modelo corporativo. A lei prevê três tipos de membros: associados, efetivos e contributivos. O Estatuto deve especificar os deveres e direitos de cada um. Na Assembleia Geral, cada membro tem direito a um voto.

Finalmente, cabe mencionar os países onde há liberdade de escolha do modelo empresarial, o que ocorre na França: as mútuas propriamente ditas geralmente seguem o modelo dualista, com Assembleia Geral e Conselhos de Administração e de Supervisão. Já as sociedades de ajuda mútua, em geral, seguem a estrutura monista, com Assembleia Geral e Conselho de Administração. Os membros segurados têm direito a voto na Assembleia na base de um membro, um voto. Outro caso é a Noruega, onde as mútuas de seguros são livres para decidir o modelo de governança corporativa. A participação dos membros ocorre conforme o Estatuto, geralmente, seguindo o princípio democrático, mas credores de empréstimos podem ter direito de voto na Assembleia Geral.

Em relação à governança corporativa, é de se notar nas mútuas o potencial de conflito entre o corpo executivo e os segurados-proprietários da mesma foram em que, nas sociedades por ações, entre acionistas e segurados. Tipicamente, teme-se que os administradores maximizem suas rendas em prejuízo dos associados e ao arrepio do ideal mutualista. O problema é tipicamente contornado pela segmentação tanto ao nível de ramos de seguros quanto ao nível geográfico. As mútuas costumam emitir seguros em ramos competitivos e massificados, nos quais a administração exerce pouca discricção na fixação das taxas. A concentração de operações em áreas geográficas mais restritas também garante uma *pool* mais homogêneo e restringe a liberdade de fixação de preços pelos executivos. Desse modo, apesar do potencial de conflito, as mútuas exploram suas vantagens e se tornam competitivas com as seguradoras.

É verdade que, internacionalmente, embora as mútuas adotem geralmente o princípio democrático, na prática, os segurados-membros podem ter capacidade limitada de influenciar seus objetivos comerciais e sociais. Muitas mútuas de seguros permitem “votação por procuração”, levando a situações em que os segurados permitem que o Conselho de Administração vote em seu nome. Também, em alguns casos, as mútuas têm uma estrutura dupla com apenas certo número de segurados com direito a voto. De forma geral, à medida que crescem, um dos maiores desafios das mútuas passa a ser manter a conexão com seus membros e, ao mesmo tempo, gerenciar uma entidade complexa.

3.6. Solvência e *Disclosure*

A solvência de qualquer empresa exige que ela mantenha capitais e provisões em montantes calculados atuarialmente e suficientes para cobrir seus compromissos. Entretanto, sua aplicação prática no mercado de seguros pode implicar tratamento diferenciado por linhas de negócios, estrutura legal, tamanho, abrangência geográfica etc. Claramente, uma mútua que opera seguros de propriedade massificados em uma região delimitada e para um público homogêneo tem um perfil de risco diferente de uma grande seguradora com abrangência internacional e operando em seguros empresariais.

Nas mútuas de seguros, em princípio, os fundos são retidos e redistribuídos dentro da própria entidade. Os membros pagam prêmios ou contribuições para um fundo comum, e esses pagamentos são usados para cobrir as despesas de sinistros, a constituição de provisões e o custeio das despesas operacionais. Como uma mútua normalmente não gera lucros a serem pagos a acionistas como dividendos, qualquer excedente é reinvestido na mesma ou utilizado em benefício de seus membros na forma de dividendos, desconto de prêmios ou melhora nos serviços. Mas, se os resultados financeiros mostram um déficit, os membros podem, de acordo com as disposições dos estatutos, ser convocados para efetuar pagamentos suplementares e cobrir o déficit.

Essas características, que as diferem das seguradoras, justificam um tratamento diferenciado para as mútuas no que se refere à capital e provisões. O que está, inclusive, previsto nos Princípios Centrais do Seguro (ICP), estabelecido pela Associação Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS):

os ICPs estabelecem os requisitos mínimos para uma supervisão efetiva de seguros e espera-se que sejam implementados e aplicados de maneira proporcional. Portanto, a proporcionalidade está subjacente a todos os ICPs. Os supervisores têm flexibilidade para adaptar a implementação dos requisitos de supervisão e a aplicação da supervisão de seguros para alcançar os resultados estipulados nas Declarações de Princípios e Padrões.

Concretamente, a proporcionalidade permite ao regulador aumentar ou diminuir a intensidade da supervisão de acordo com os riscos inerentes às seguradoras e impostos aos segurados, ao setor segurador ou ao sistema financeiro como um todo. A aplicação proporcional envolve o uso de uma variedade de técnicas e práticas de supervisão que são adaptadas caso a caso para alcançar os resultados em termos de solvência. Porém, claro está que tais técnicas e práticas não devem ir além do necessário para atingir esse objetivo.

Na maioria dos países, o perfil de risco é o principal critério que os reguladores usam para identificar seguradoras elegíveis para requerimentos de solvência simplificados. Outros critérios comumente usados são o tamanho e a complexidade do modelo de negócios. Por tais razões, as mútuas costumam estar sujeitas a requisitos de solvência separados e simplificados, mormente as de pequeno porte. Outra razão para o tratamento simplificado das mútuas é o apoio que muitos países dão ao movimento associativo e cooperativo por razões ideológicas como, por exemplo, sua afinidade com os princípios da economia social de mercado.

No entanto, para as mútuas de grande porte, que competem de igual com as seguradoras, a norma é que as regras de solvência (capital e provisões) sejam idênticas. E a razão é simples: na medida em que o tamanho das mútuas a distância entre os membros e a administração também cresce o que pode resultar na separação de poder entre ambos e, conseqüentemente, na necessidade de melhor governança e supervisão. Essas mudanças levam a um maior controle pelas agências governamentais competentes e, portanto, à neutralização da vantagem regulatória das mútuas *vis a vis* às seguradoras e à concorrência acirrada por parte das seguradoras.

A regulação das mútuas varia imensamente entre os países. Entretanto, os requisitos legais e regulatórios, incluindo capital e solvência, são quase padronizados para todas as formas de seguradoras na maior parte do mundo. Nos Estados Unidos, Japão e na África do Sul, por exemplo, um único modelo de regulação, uniforme e padronizado, abrange tanto as sociedades por ações quanto as sociedades mútuas. O modelo calcula o capital baseado em risco de acordo com os ramos de negócios, tamanho, domicílio, forma legal etc., dessa maneira, estabelecendo automática distinção entre as empresas. Enquanto isso, na Europa, apesar da variedade de modelos de regulação, a norma define que tais entidades, principalmente as de menor porte, sejam enquadradas no princípio da proporcionalidade e, assim, fiquem ao amparo dos requisitos mais fortes de capital, provisões e “*disclosure*” aplicados às seguradoras. De fato, em quase todos os países europeus pesquisados, há um regime especial para pequenas mútuas chamado “*de minimis*”, que reduz ou elimina alguns dos requerimentos de licença, capital mínimo e “*disclosure*”, baseados na Diretiva Solvência II, que codifica e harmoniza a regulação de seguros no espaço europeu desde 2016²⁷. Exceções são a Suécia, que rejeita a aplicação desse princípio no seu mercado de seguros, e Portugal, que não inclui tal regime para as pequenas mútuas.

Nos países com mercados de seguros ainda emergentes, as mútuas costumam ser favorecidas pelos governos em função dos objetivos de desenvolvimento do mercado e do bem-estar social. Na China, por exemplo, o órgão regulador favorece as mútuas com requisitos menores de capital, tendo em vista desenvolver um setor ainda pouco amadurecido. Em 2015, elaborou regras para promover esquemas-pilotos de seguro mútuo em um movimento para aprofundar a penetração do seguro e aumentar a coesão social. Na América Latina, consoante à preocupação generalizada com processos de inclusão social, a regulação das

27 O Artigo 4 da Diretiva Solvência II estabelece explicitamente que “certas entidades que prestam serviços de seguro não sejam abrangidas pelo sistema estabelecido por esta Diretiva devido ao seu tamanho, ao seu estatuto jurídico, à sua natureza – estando intimamente ligadas aos sistemas públicos de seguro – ou aos serviços específicos que oferecem. Além disso, é desejável excluir certas instituições em vários Estados-Membros, cujo negócio abrange apenas um setor muito limitado e é restrito por lei a um território específico ou a pessoas especificadas”.

mútuas costuma ser favorecida. Assim, na Argentina, por exemplo, elas não precisam ter capital mínimo, mesmo sendo autorizadas a operar em seguros e empréstimos, e são isentas de imposto de renda. No México, formalmente, aplica-se o princípio da proporcionalidade na regulação dessas entidades. Isso ocorre porque, desde 2015, o mercado de seguros mexicano, inclusive as mútuas, vem sendo preparado para adesão completa ao sistema baseado na Diretiva Solvência II da Europa. Esta última, como se sabe, contém três pilares fundamentais – avaliação mais exigente dos riscos, exigência de controle interno das próprias atividades e transparência na condução de todas as transações. Não obstante o princípio declarado de respeito à proporcionalidade, a implantação dessa Diretiva significou maior pressão regulatória e maiores custos sobre as mútuas mexicanas. Processo similar se verifica no Chile. No Uruguai, no caso das seguradoras, a abordagem de supervisão é direcionada principalmente para preservar a estabilidade e a solvência das entidades com base na aplicação em forma sistemática e periódica de uma série de controle de supervisão. Já para o caso das mútuas de seguros, o regulador utiliza procedimentos de supervisão em função de alertas identificados e específicos para elas. Há, entretanto, crescente convergência entre as normas de regulação aplicáveis às seguradoras e às mútuas na medida em que o órgão regulador desenvolve como objetivo principal a proteção do consumidor de seguros, seja ele membro de uma associação ou não.

No que se refere às regras de *disclosure*, a norma é que as grandes mútuas tenham o mesmo tratamento que as seguradoras. Elas devem apresentar relatórios, cálculos atuariais, demonstrações contábeis, entre outros, para a Autoridade de Supervisão do Mercado, mais de uma vez por ano. No entanto, frequentemente, para seguradoras mútuas do tipo associação e para as mútuas menores, os governos estipulam regras contábeis, de informação e divulgação menos rigorosas que para as grandes organizações. É o caso, por exemplo, da Áustria, onde pequenas associações mútuas de seguros têm requisitos consideravelmente menores de contabilidade e *disclosure* que as grandes. Também em Portugal, no que se refere às associações mutualistas, o Código respectivo não prevê quaisquer obrigações ou requisitos, exceto enviar as contas anuais ao Ministério responsável. Algumas associações publicam contas e registros anuais, mas apenas como ato voluntário. Quanto à necessária auditoria, a legislação exige um "balanço técnico" para ser apresentado aos membros uma vez a cada três anos. Obviamente, nesses casos, é preciso estabelecer um limite de valor do capital ou fundo abaixo do qual se aplica o tratamento preferencial.

Há, entretanto, casos em que inexistente tal tratamento. Na Suécia, no que diz respeito à transparência e divulgação, não há diferença com seguradoras não mútuas operando no sueco mercado. Idem para as exigências de auditoria, que não diferem das outras empresas e para a Noruega, Japão e Coreia do Sul.

3.7. Capital Externo

Uma desvantagem das mútuas em relação às sociedades por ações é o acesso a capitais externos. Uma seguradora estruturada como sociedade anônima pode obter capital emitindo ações no mercado de capitais. Em sua forma mais pura, uma seguradora mútua não pode emitir ações. Elas têm de levantar capital por outros meios, o que, normalmente, leva mais tempo. Isso posto, frente a uma situação emergencial, as seguradoras levam vantagem sobre as mútuas nesse aspecto.

Isso não significa que elas não possam acessar capital externo, uma fonte comum é o resseguro. Ao ceder parte dos prêmios, elas transferem parte do passivo para o balanço de outra seguradora. Portanto, a cessão de resseguro tem efeito similar à chamada de capital. Evidentemente, essa opção está praticamente restrita às grandes mútuas que operam de modo semelhante às sociedades por ações. As mútuas de médio porte têm a possibilidade de se agruparem com esse objetivo. Nos Estados Unidos, várias resseguradoras tiveram origem em agrupamentos de mútuas. Na Suécia, um grupo de mútuas formou a aliança *Länsförsäkringar* que organiza um programa de resseguro coletivo. Na França, as mútuas se agruparam para oferecer resseguro de automóveis. Na América Latina, um grupo de 17 seguradoras mútuas provenientes de toda a região se uniu para firmar tratados conjuntos de resseguro.

As mútuas também podem emitir dívida ou chamar os membros a fazerem maiores contribuições em caso de perdas imprevistas. No primeiro caso, o normal é a emissão de dívida subordinada, em particular, notas de excedente ("*surplus note*"). A dívida subordinada é aquela cujo reembolso, em caso de liquidação,

só tem lugar depois das outras dívidas (ditas privilegiadas ou "*senior debt*"). Em muitos países, as notas de excedente, se autorizadas, têm a vantagem de serem consideradas como capital ("*surplus*") pelos reguladores, os quais entendem que é uma dívida subordinada aos interesses dos segurados. A mútua não tem permissão para resgatar a nota sem aprovação regulatória, e os reguladores não aprovarão o resgate, a menos que isso possa ser feito sem comprometer a capacidade de pagar sinistros. Vários países permitem essa modalidade, como a Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Alemanha e Estados Unidos, Japão, China e Uruguai.

A possibilidade de chamar os membros a contribuir adicionalmente em um período de perdas existe, mas é pouco aplicada, e a instabilidade causada pode criar um problema de reputação e piorar situação da entidade. Essa opção é mais viável para pequenas mútuas com uma base muito leal de membros, ou então nas fases iniciais de operação em que a mútua ainda não atingiu um montante de fundos e provisões que lhe permita operar com prêmios fixos.

3.8. Mercados e ramos

Na maioria dos países pesquisados, as mútuas têm permissão para operar em todos os ramos de seguros (vida e não vida), independentemente do tipo de organização ou tamanho, o que ocorre, por exemplo, na Bélgica, Dinamarca, Holanda, Noruega, Suécia, Estados Unidos, Reino Unido, Japão, Coreia do Sul, México e Argentina. Em outros países, a regra parece ser que mútuas do tipo sociedades de ajuda e de menor tamanho tenham alguma restrição quanto aos ramos em que podem operar. Desse modo, por exemplo, na França, as mútuas propriamente ditas podem atuar em todos os ramos de vida e não vida, mas as sociedades de ajuda mútua são restritas à saúde complementar e à previdência privada. Mesma situação se encontra na Itália e Espanha. Em Portugal, as mútuas têm permissão para operar em seguros de vida, não vida e resseguro, mas as sociedades de socorro mútuo não são permitidas em resseguro.

Em outros países, as mútuas são fortemente restringidas. Na Índia, as mútuas são restritas a ofertar seguro de crédito, de saúde, animais e de propriedades, ou seja, a intenção do legislador foi limitá-las aos nichos não atendidos pelas seguradoras. No Chile, há permissão para operar apenas em seguros laborais obrigatórios, como acidentes de trabalho, vida e saúde suplementar.

3.9. Taxação

Há grande variedade de taxação das mútuas de seguros entre os países tanto em termos de alíquotas quanto da definição de lucro tributável ou do tratamento em relação às seguradoras. Na Áustria, valem para as mútuas as mesmas regras que para as seguradoras. O imposto corporativo é cobrado a uma taxa de 25% da renda tributável. Esse tratamento igualitário entre seguradoras e mútuas é vigente também na Alemanha, Itália, Holanda, Noruega, Suécia, Japão, Coreia do Sul e México.

Já em outros países, há algum tipo de tratamento favorecido para certos tipos de mútuas, a razão, em geral, sendo ou o tamanho ou o fato de não terem fins lucrativos: na Dinamarca, a alíquota do imposto corporativo é a mesma para mútuas e seguradoras, mas as seguradoras têm uma definição mais restrita do que seja a renda tributável. Na França, até 2012 as "*mutuelles*" eram isentas de imposto sobre excedentes, mas desde então pagam 24%, abaixo dos 33% das seguradoras. Em Portugal, as associações de socorro mútuo são isentas de IRPJ, e as demais mútuas pagam da mesma maneira que as seguradoras. Na Espanha, as mútuas de seguridade social pagam 25% e não estão sujeitas ao adicional de 5%, como as seguradoras maiores. No Reino Unido, o imposto corporativo tem como renda tributável apenas o resultado de investimento (financeiro e patrimonial). O resultado técnico (de seguros) é isento. Alguns tipos de mútuas, como as "*Friendly Societies*", têm também tratamento favorecido de imposto de renda. Nos Estados Unidos, as mútuas com receita de prêmios abaixo de USD 150 mil são isentas; entre USD 150 mil e USD 500 mil, a tributação incide apenas no resultado de investimento, como no Reino Unido. Acima de USD 500 mil, a tributação é igual a das seguradoras. Na Argentina, por serem entidades sem fins lucrativos, são isentas de imposto corporativo.

No Brasil, as associações de proteção veicular são isentas de Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL). Já as seguradoras pagam IRPJ de 15% mais adicional de 10% e Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL) de 16%.

3.10. Países com casos de destaque

Ao contrário do mercado de seguradoras (*stock insurers*), com estatísticas organizadas e padrões contábeis internacionais, as informações disponíveis das mútuas apresentam problemas decorrentes das diferenças de como cada país define e trata os levantamentos, a supervisão e o marco regulatório específico da região. A atualização e divulgação das informações estatísticas, em geral, são mais demoradas do que no caso das seguradoras. Por tais motivos, a comparação entre países é prejudicada, e, nesse sentido, também, o aproveitamento e adaptação das inovações, gestão de risco, entre outros, para o caso brasileiro precisam ser avaliados.

As estatísticas internacionais de prêmios (abertos por ramo vida e não vida) são disponíveis pela Swiss Re, que **incluem** os dados das mútuas e cooperativas, segundo o contato formal da Consultoria com a direção do Swiss Re Institute, EUA. Os dados da Swiss Re, acrescidos de informações gerais de Produto Interno Bruto e de população são adotados na análise. Na descrição dos mercados de mútuas de países, com sugestões e informações relevantes para o caso brasileiro, selecionamos 25 casos.

3.10.1. Europa

Os países da Europa apresentam uma longa experiência com o mutualismo, e, ao longo do tempo, moldaram as regras e o marco regulatório às condições socioeconômicas de cada economia. Existe uma ampla diversidade de experiências da convivência entre as mútuas e as seguradoras, que se reflete na distribuição da participação nos mercados regionais. Na média de 2015, a participação das mútuas no mercado total atinge 37%, variando entre 8,5 no Reino Unido até 60% na Áustria. No ramo vida, a dispersão é ainda maior, na média, a participação é de quase 31%, mas oscila entre praticamente 6% no Reino Unido e quase 62% na Dinamarca. E no ramo não vida, a média da participação é de 41%, nos ramos vida e não vida, 13,7% e 63%, respectivamente.

Tabela 2. Participação das receitas das mútuas no mercado total e nos ramos em países da Europa, 2015

	Total	Ramo Vida	Ramo Não Vida
Alemanha	47,0	41,1	51,9
Áustria	60,5	56,4	63,0
Bélgica	16,5	15,5	17,7
Dinamarca	46,5	61,7	17,8
Espanha	40,4	17,7	58,1
França	49,7	42,2	59,3
Holanda	53,0	17,3	63,1
Itália	22,1	16,9	38,3
Noruega	42,3	41,7	43,3
Portugal	10,4	7,8	15,7
Suécia	47,6	46,0	51,8
Reino Unido	8,5	5,9	13,7
Média	37,0	30,9	41,1
Mínimo	8,5	5,9	13,7
Máximo	60,5	61,7	63,1

Adaptado de: AMICE 2018 (diversos relatórios).

As diferenças nas experiências, refletidas na dispersão das taxas de participação, reforçam o argumento de que o mutualismo tem forte componente de características específicas da região – cultura, educação, nível de renda etc. Como lição, a discussão e os critérios e regras para a legaliza-

ção das mútuas no Brasil devem atentar para o ambiente vigente no país e, se possível, específico para as características regionais.

Alemanha

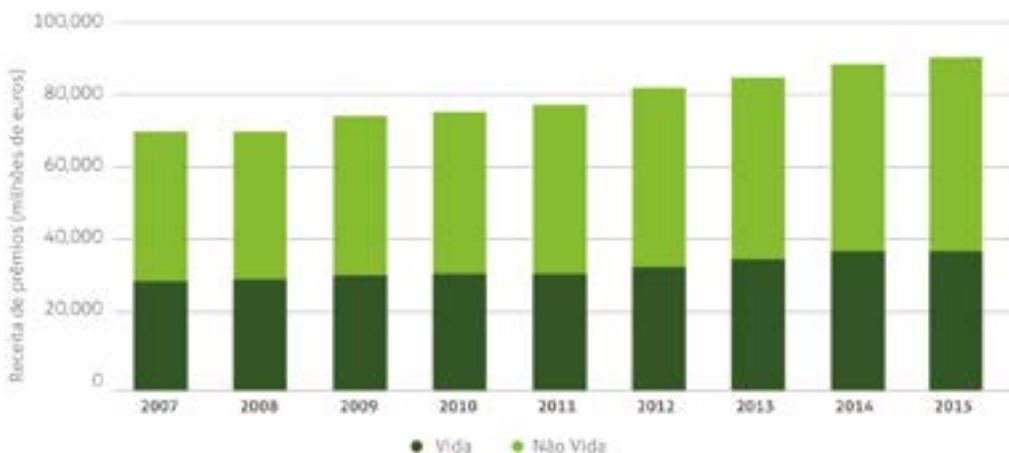
A Lei de Seguros (*Versicherungsaufsichtsgesetz*) estabelece as regras para operação das mútuas na Alemanha, que são reguladas pela Autoridade Federal de Supervisão Financeira BaFin, a nível federal (empresas de maior importância e abrangência) e estadual (empresas menores e com operação localizada). As mútuas estão autorizadas a operar em todos os ramos de seguros, vida e não vida, exceto as que oferecem seguro de vida ou de saúde, que são proibidas de oferecer qualquer outro tipo de seguro.

Tabela 3. Estatísticas básicas da Alemanha

	2015	2018	2019	2020	2021
PIB, US\$ bilhões	3.357,59	3.974,44	3.888,23	3.889,67	4.259,93
População, milhões	81,69	82,91	83,09	83,16	83,20
Renda <i>per capita</i> , US\$ mil	41,10	47,94	46,79	46,77	51,20
Faturamento US\$ bilhões					
Total	213,26	244,76	249,21	260,32	275,78
Vida	96,73	98,87	104,53	106,71	109,96
Não vida	116,54	145,89	144,68	153,61	165,82
Penetração, % PIB					
Total	6,35	6,16	6,41	6,69	6,47
Vida	2,88	2,49	2,69	2,74	2,58
Não vida	3,47	3,67	3,72	3,95	3,89
Densidade, US\$ mil <i>per capita</i>					
Total	2,61	2,95	3,00	3,13	3,31
Vida	1,18	1,19	1,26	1,28	1,32
Não vida	1,43	1,76	1,74	1,85	1,99

Adaptado de: Swiss Re, IFS, AMICE. *Inclusive mútuas e cooperativas.

Figura 9. Receita de prêmio mútuas/cooperativas – Alemanha



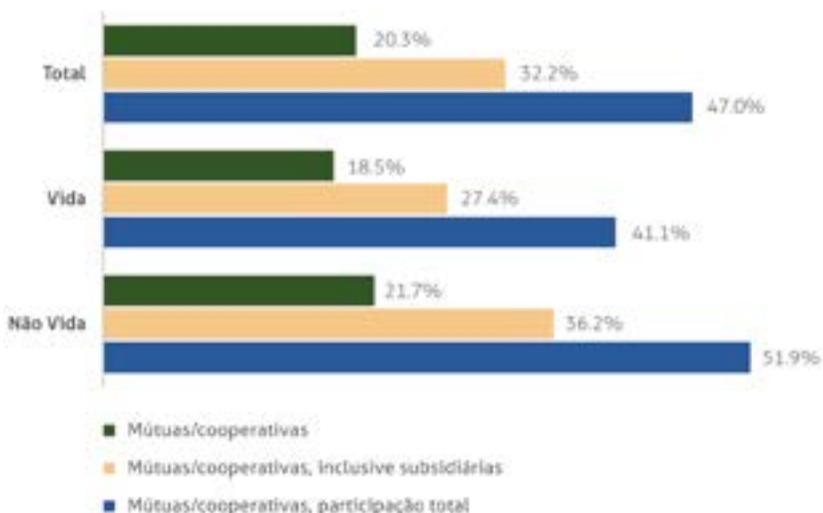
Fonte: AMICE, 2018 (Alemanha).

Com relação à governança, a legislação prevê a Assembleia Geral bem como os Conselhos de Gestão e de Supervisão, cujos membros são os segurados, os quais têm direito de participação na AG. A lei explicita o caráter democrático das mútuas, e a regra de votação pode variar conforme o Estatuto. As mútuas têm os mesmos requisitos de solvência que as seguradoras, havendo regime especial para pequenas mútuas. Na participação de capital externo, as mútuas podem emitir passivos subordinados e certificados de participação no lucro.

Figura 10. Penetração do seguro na Alemanha



Figura 11. Participação das mútuas no mercado na Alemanha, 2015

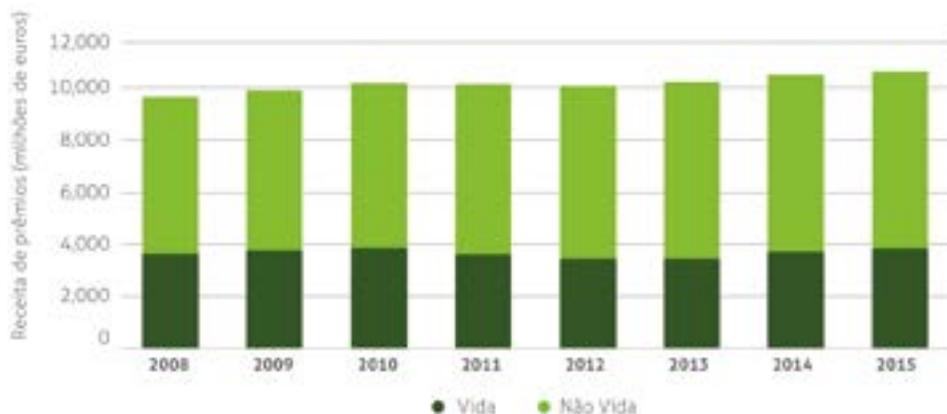


Fonte: AMICE (2018, Alemanha).

Áustria

As mútuas de seguros e associações mutuais de seguros são permitidas e regulamentadas pela Lei Nacional de Seguros. A atividade está prevista na Lei Nacional de Seguros Autorização e é regulada pela Autoridade de Mercados financeiros (FMA) e devem obedecer às mesmas regras e requisitos de solvência aplicáveis às seguradoras. A lei prevê a realização de Assembleia Geral e a constituição de Conselhos de Gestão e Fiscalização, sendo as mútuas de menor porte dispensadas do Conselho Fiscal. Os membros das mútuas são os detentores das apólices e possuem o poder de decisão por maioria nas Assembleias Gerais, podendo se fazer representar por delegados.

Figura 12. Receita de prêmio mútuas/cooperativas na Áustria



Fonte: AMICE (2018, Áustria).

Tabela 4. Estatísticas básicas na Áustria

	2015	2018	2019	2020	2021
PIB, US\$ bilhões	381,97	454,99	444,62	435,23	480,37
População, milhões	8,64	8,84	8,88	8,92	8,96
Renda <i>per capita</i> , US\$ mil	44,20	51,47	50,07	48,81	53,64
Faturamento US\$ bilhões					
Total	19,40	20,47	19,90	20,60	22,22
Vida	7,51	6,61	6,13	6,16	6,49
Não vida	11,89	13,86	13,77	14,43	15,72
Penetração, % PIB					
Total	5,08	4,50	4,48	4,73	4,62
Vida	1,97	1,45	1,38	1,42	1,35
Não vida	3,11	3,05	3,10	3,32	3,27
Densidade, US\$ mil <i>per capita</i>					
Total	2,24	2,32	2,24	2,31	2,48
Vida	0,87	0,75	0,69	0,69	0,72
Não vida	1,38	1,57	1,55	1,62	1,76

Adaptado de: Swiss Re, IFS, AMICE. *Inclusive mútuas e cooperativas.

No que se refere aos ramos de atuação, as mútuas na Áustria podem operar em ambos os seguimentos – vida e não vida, seguindo as mesmas regras estabelecidas para as seguradoras. As pequenas mútuas têm obrigações menores e contam com um regime especial.

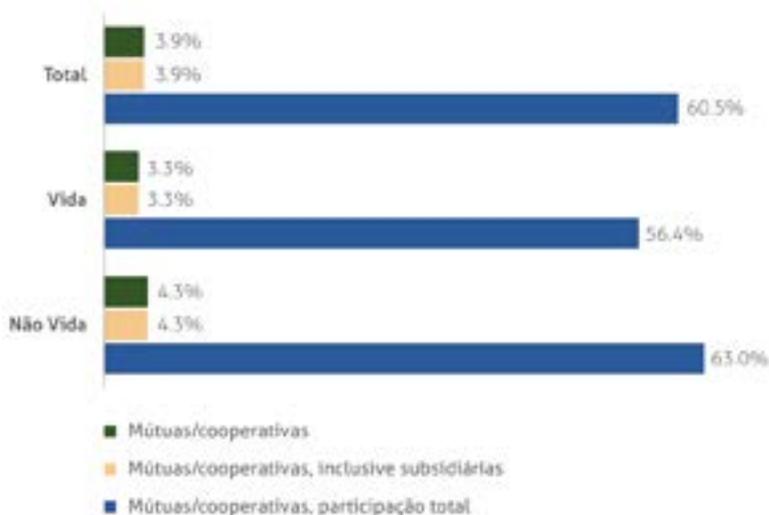
As mútuas podem atuar em todos os ramos de seguro, com exceção das pequenas, que possuem restrições. O *market share* total das mútuas é de 57%, sendo 64% no segmento de vida, e 53% no segmento de não vida. Elas têm os mesmos requisitos de solvência que as seguradoras, com regime especial para as pequenas mútuas. A participação do capital externo obedece às mesmas regras que as seguradoras, e, no tocante à taxação, são submetidas às mesmas regras que as seguradoras.

Figura 13. Penetração do seguro na Áustria



Adaptado de: Swiss Re, 2023.

Figura 14. Participação das mútuas/cooperativas no mercado de seguros

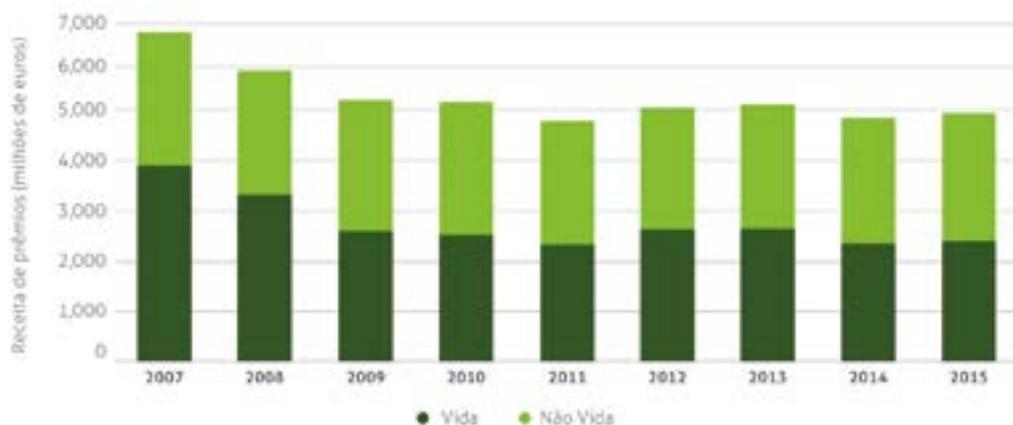


Fonte: AMICE (2018, Áustria)

Bélgica

Na Bélgica, as atividades das mútuas – que podem ser Cooperativas, Sociedades Mutuais e Mútuas de seguros – são regidas pela Lei de Seguros, Lei de supervisão financeira e pelo Código Civil. As mútuas podem operar em todos os ramos, vida e não vida. No total do mercado da Bélgica, as mútuas participam com 14% do faturamento, sendo 15% no ramo vida, e 13% no não vida.

Figura 15. Receita de prêmio mútuas/cooperativas na Bélgica



Fonte: AMICE (2018, Bélgica).

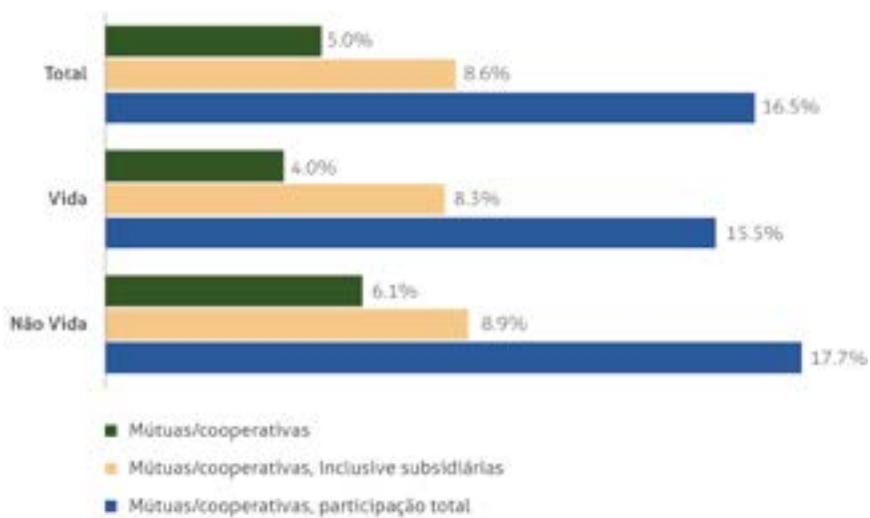
Tabela 5. Estatísticas básicas na Bélgica

	2015	2018	2019	2020	2021
PIB, US\$ bilhões	462,34	543,30	535,83	525,21	594,10
População, milhões	11,27	11,43	11,49	11,54	11,59
Renda <i>per capita</i> , US\$ mil	41,01	47,54	46,64	45,52	51,25
Faturamento US\$ bilhões					
Total	33,08	36,85	41,37	40,87	44,28
Vida	17,25	18,46	18,73	17,99	19,69
Não vida	15,82	18,39	22,65	22,88	24,59
Penetração, % PIB					
Total	7,15	6,78	7,72	7,78	7,45
Vida	3,73	3,40	3,49	3,43	3,31
Não vida	3,42	3,39	4,23	4,36	4,14
Densidade, US\$ mil <i>per capita</i>					
Total	2,93	3,23	3,60	3,54	3,82
Vida	1,53	1,62	1,63	1,56	1,70
Não vida	1,40	1,61	1,97	1,98	2,12

Adaptado de: Swiss Re, IFS, AMICE. *Inclusive mútuas e cooperativas.

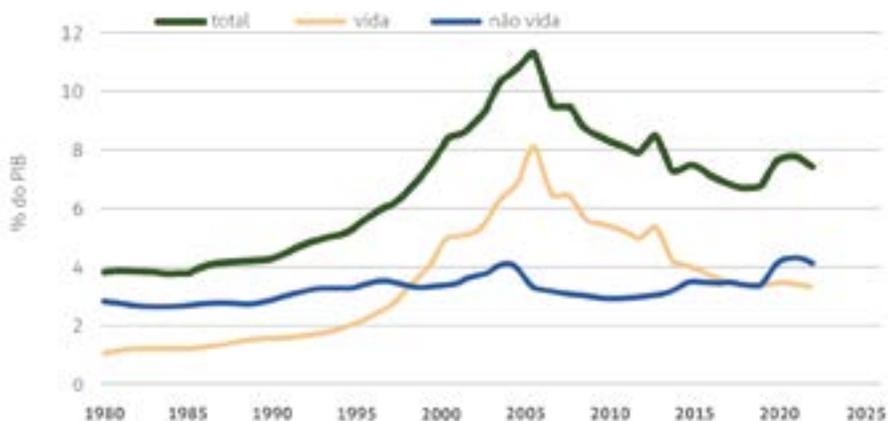
A autorização e regulação são de responsabilidade da Autoridade de Mercados e Serviços Financeiros (FSMA). Na regulação, o esquema "de minimis" é aplicável às pequenas mútuas. No tocante à governança, a lei prevê a Assembleia Geral e o Conselho de Administração, com um diretor eleito pela AG. Todos os membros contribuintes têm direito a voto na AG, em princípio, com a regra democrática de um membro para um voto, mas o estatuto pode fixar proporção diferente, quando necessário.

Figura 16. Participação das mútuas no mercado na Bélgica



Fonte: AMICE (2018, Bélgica).

Figura 17. Penetração do seguro na Bélgica



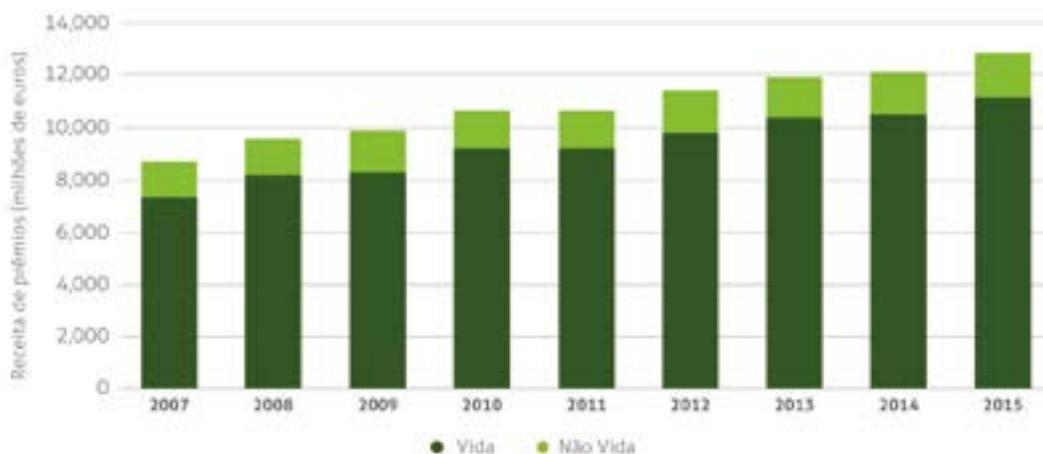
Adaptado de: Swiss Re, 2023.

As mútuas têm os mesmos requisitos de solvência que as seguradoras, com um regime especial para as pequenas. Na participação do capital externo, a legislação permite a emissão de dívida ou ações, e os membros podem ser chamados a contribuir quando necessário. Na transparência e *disclosure*, as mútuas devem atender às mesmas regras que as seguradoras.

Dinamarca

As mútuas estão previstas na Lei de Negócios Financeiros, sendo permitidas apenas para atividades de seguros. Seus membros são responsáveis pelas obrigações assumidas, e a autorização e regulação são realizadas pela Autoridade de Supervisão Financeira (FSA), existindo o regime "de minimis" para as mútuas menores.

Figura 18. Receita de prêmio mútuas/cooperativas na Dinamarca



Fonte: AMICE (2018, Dinamarca).

Tabela 6. Estatísticas básicas na Dinamarca

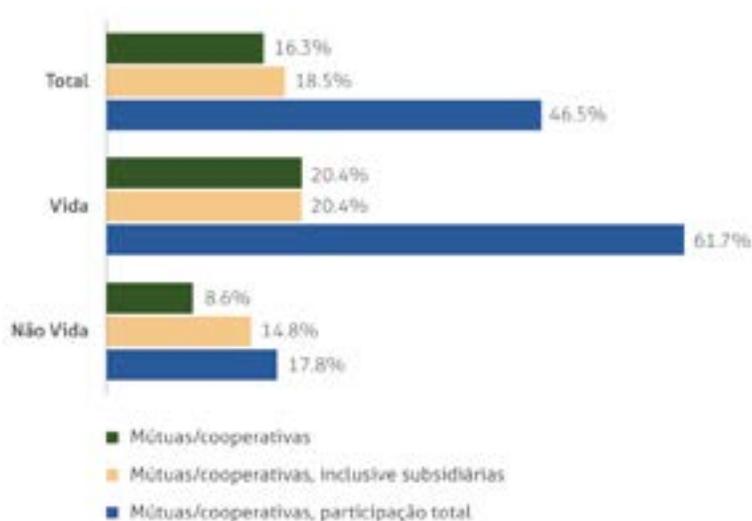
	2015	2018	2019	2020	2021
PIB, US\$ bilhões	302,67	356,84	346,50	355,22	398,30
População, milhões	5,68	5,79	5,81	5,83	5,86
Renda <i>per capita</i> , US\$ mil	53,25	61,59	59,59	60,92	68,01
Faturamento US\$ bilhões					
Total	30,38	37,19	36,47	39,91	45,32
Vida	19,89	27,35	26,97	29,58	33,95
Não vida	10,50	9,85	9,50	10,32	11,37
Penetração, % PIB					
Total	10,04	10,42	10,52	11,23	11,38
Vida	6,57	7,66	7,78	8,33	8,52
Não vida	3,47	2,76	2,74	2,91	2,85
Densidade, US\$ mil <i>per capita</i>					
Total	5,35	6,42	6,27	6,84	7,74
Vida	3,50	4,72	4,64	5,07	5,80
Não vida	1,85	1,70	1,63	1,77	1,94

Adaptado de: Swiss Re, IFS, AMICE. *Inclusive mútuas e cooperativas.

A legislação prevê a realização de Assembleia Geral e a constituição de Conselhos de Direção e de Administração. No entanto, as pequenas mútuas têm a opção de prescindir deste último. Os membros segurados possuem direito a voto nas Assembleias Gerais, onde cada membro tem direito a um voto, podendo ser representado por terceiros.

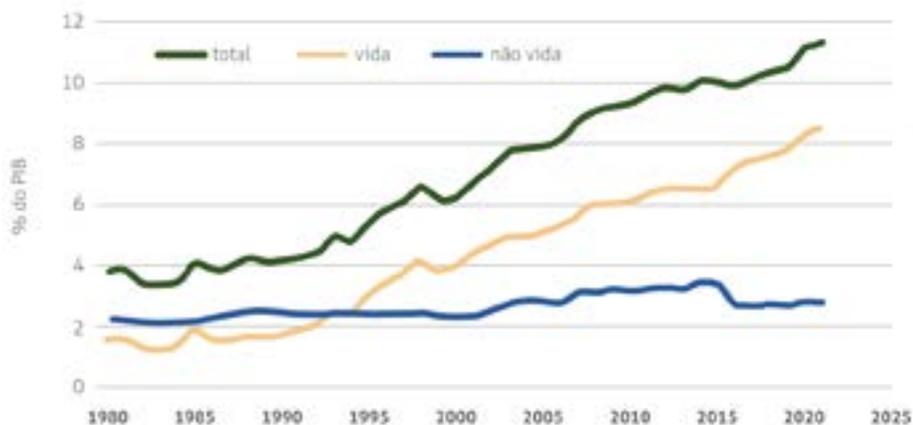
As mútuas devem cumprir os mesmos requisitos de solvência aplicados às seguradoras, com um regime especial para as pequenas. A elas também é permitido emitir dívida subordinada, operação em que os detentores recebem juros. Em relação às regras, as mútuas seguem as mesmas diretrizes aplicadas às seguradoras. Elas podem operar nos ramos de vida e não vida, abrangendo todos os tipos de seguros. O *market share* total das mútuas é de 51%, no segmento de vida, de 63% e não vida de 20%.

Figura 19. Participação das mútuas no mercado, Dinamarca



Fonte: AMICE (2018, Dinamarca)

Figura 20. Penetração do seguro na Dinamarca



Espanha

As mútuas de seguros propriamente ditas, as cooperativas e as sociedades de previdência formam o universo das MCCOs na Espanha, e só podem operar negócios de prêmios fixos. As mútuas de previdência são uma modalidade de seguro voluntário complementar ao regime de seguridade social obrigatório.

Tabela 7. Estatísticas básicas da Espanha

	2015	2018	2019	2020	2021
PIB, US\$ bilhões	1.196,16	1.421,70	1.394,32	1.276,96	1.427,38
População, milhões	46,44	46,80	47,13	47,37	47,42
Renda <i>per capita</i> , US\$ mil	25,75	30,38	29,58	26,96	30,10
Faturamento US\$ bilhões					
Total	61,32	69,20	70,98	67,22	73,57
Vida	28,37	28,18	30,82	24,93	28,02
Não vida	32,95	41,02	40,17	42,29	45,55
Penetração, % PIB					
Total	5,13	4,87	5,09	5,26	5,15
Vida	2,37	1,98	2,21	1,95	1,96
Não vida	2,75	2,89	2,88	3,31	3,19
Densidade, US\$ mil <i>per capita</i>					
Total	1,32	1,48	1,51	1,42	1,55
Vida	0,61	0,60	0,65	0,53	0,59
Não vida	0,71	0,88	0,85	0,89	0,96

Adaptado de: Swiss Re, IFS, AMICE. *Inclusive mútuas e cooperativas.

Figura 21. Penetração do seguro na Espanha

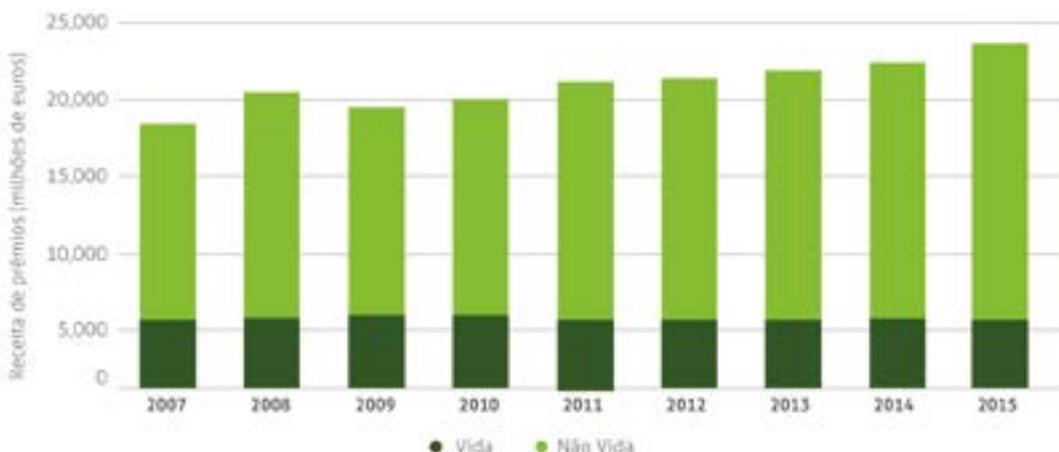


Adaptado de: Swiss Re, 2023.

Em 2015, havia no país 559 seguradoras e MCCOs. Este número incluiu 159 sociedades anônimas (incluindo 2 resseguradoras), 31 mútuas, 50 sociedades de previdência sob supervisão nacional e 319 dessas sociedades sob supervisão local das regiões autônomas da Espanha. Como registro importante, o mercado de seguros do Brasil tem uma longa e próspera ligação com a MAPFRE – *Mutualidad de la Agrupación de Propietarios de Fincas Rusticas de España*, fundada em 1933, que infelizmente não pode operar no Brasil nas atividades de mutualidade.

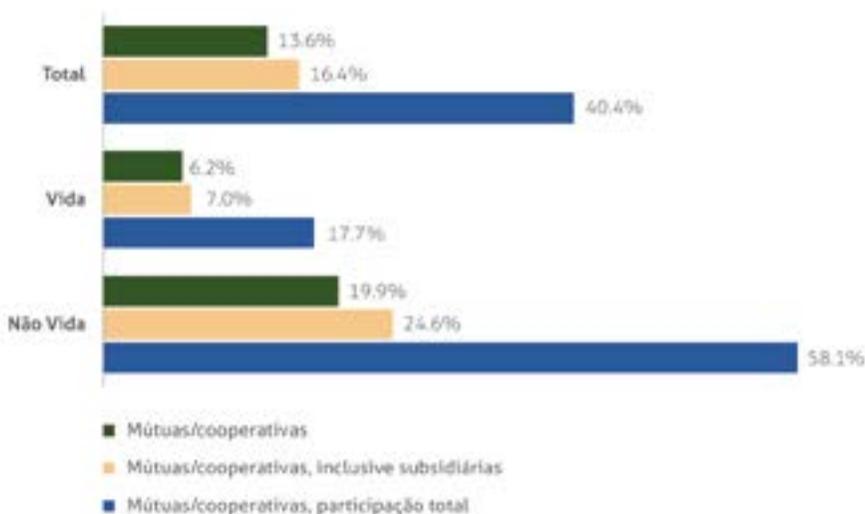
O segmento de mútuas e cooperativas de seguros auferiu EUR 22,3 bilhões em receitas de prêmios em 2015, com quase 80% dos prêmios gerados no grupo não vida. Entre 2007 e 2015, o crescimento das receitas do setor foi 30% superior ao do mercado espanhol como um todo.

Figura 22. Receita de prêmio mútuas/cooperativas na Espanha



Fonte: AMICE (2018, Espanha).

Figura 23. Participação de mercado de seguros, mútuas/cooperativas, 2015



Fonte: AMICE (2018, Espanha).

Em termos de *market share*, as mútuas representaram mais de 40% do mercado espanhol de seguros em 2015. No grupo vida, a participação de mercado foi 17,7%, e, no grupo não vida, 60% do mercado nacional. Entre 2007 e 2015, no grupo vida, registrou-se uma perda de *market share* de 2,2%, mas, no grupo não vida, o aumento foi expressivo, passando de 40,7% em 2007 para 60,0% em 2015.

França

O universo das mútuas de seguros na França engloba mútuas propriamente ditas, sociedades de ajuda mútua (“*mutuelles*”) e sociedades de previdência. As mútuas, tal como definidas no Código dos Seguros, podem operar com prêmios fixos ou variáveis. No entanto, as envolvidas em seguro de vida ou capitalização não podem cobrar prêmios variáveis, somente fixos. Essas entidades podem operar tanto no ramo vida como no ramo não vida.

Em 2015, havia 826 seguradoras e MCCOs autorizadas a funcionar, 301 (36%) companhias de seguro francesas sujeitas ao Código de Seguros, 37 instituições de previdência (4%), ao Código da Seguridade Social, e 488 (59%) mútuas, ao Código das Mutualidades.

O mercado segurador francês é o quinto maior do mundo. Em 2015, foi o segundo maior mercado da Europa, ocupando o segundo lugar no grupo vida e o primeiro no grupo não vida. O mercado registrou prêmios de EUR 242,2 bilhões em 2015, dos quais EUR 135,3 bilhões em vida e EUR 106,9 bilhões em não vida (44%). O setor das mútuas registrou prêmios de EUR 120,4 bilhões com um crescimento desde 2007 muito mais forte do que o do mercado total. Pouco mais de 47% da receita de prêmios das mútuas em 2015 derivou do setor de vida e 53% do grupo não vida.

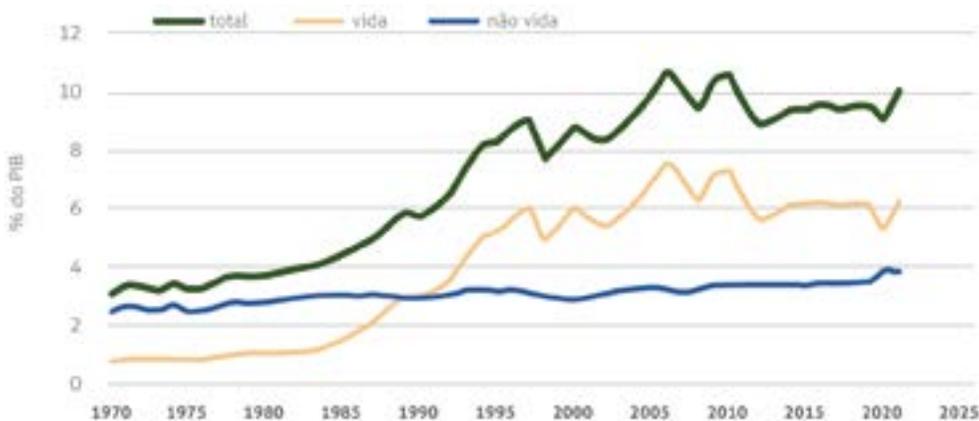
Tabela 8. Estatísticas básicas da França

	2015	2018	2019	2020	2021
PIB, US\$ bilhões	2.439,19	2.790,96	2.728,87	2.639,01	2.957,88
População, milhões	66,55	67,16	67,39	67,57	67,75
Renda <i>per capita</i> , US\$ mil	36,65	41,56	40,49	39,06	43,66
Faturamento US\$ bilhões					
Total	230,55	266,28	260,46	239,00	296,38
Vida	150,14	170,78	167,81	137,46	185,45
Não vida	80,40	95,50	92,65	101,54	110,94
Penetração, % PIB					
Total	9,45	9,54	9,54	9,06	10,02
Vida	6,16	6,12	6,15	5,21	6,27
Não vida	3,30	3,42	3,40	3,85	3,75
Densidade, US\$ mil <i>per capita</i>					
Total	3,46	3,96	3,87	3,54	4,37
Vida	2,26	2,54	2,49	2,03	2,74
Não vida	1,21	1,42	1,37	1,50	1,64

Adaptado de: Swiss Re, IFS, AMICE. *Inclusive mútuas e cooperativas.

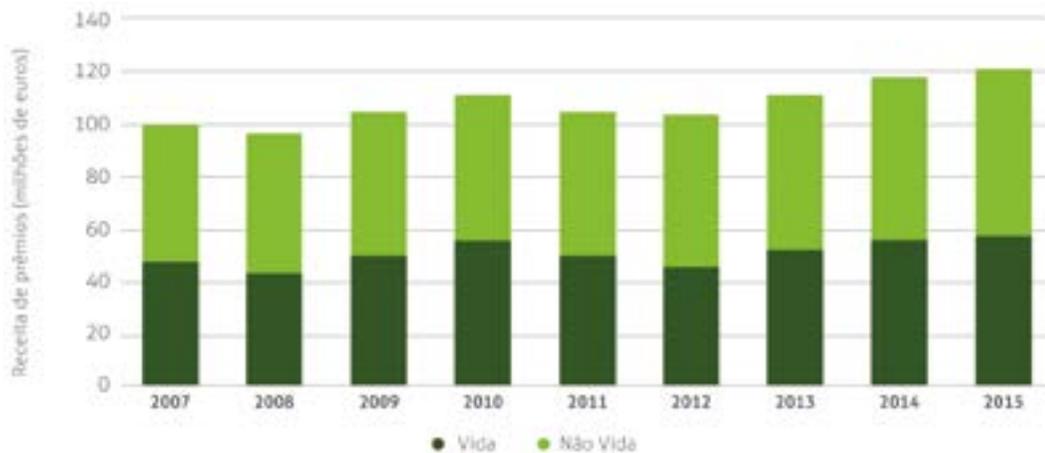
Em *market share*, por prêmios, as mútuas representaram quase metade (49,7%) do mercado de seguros francês em 2015. No grupo vida, a participação de mercado foi de 42,2%, e no grupo não vida, 59,3% do mercado nacional. Entre 2007 e 2015, no grupo vida, as mútuas tiveram um ganho considerável de *market share*, passando de 34,7% a 42,2%. No grupo não vida, o crescimento nesse período foi moderado, indo de 58,3% para 59,3% em 2015.

Figura 24. Penetração do seguro na França



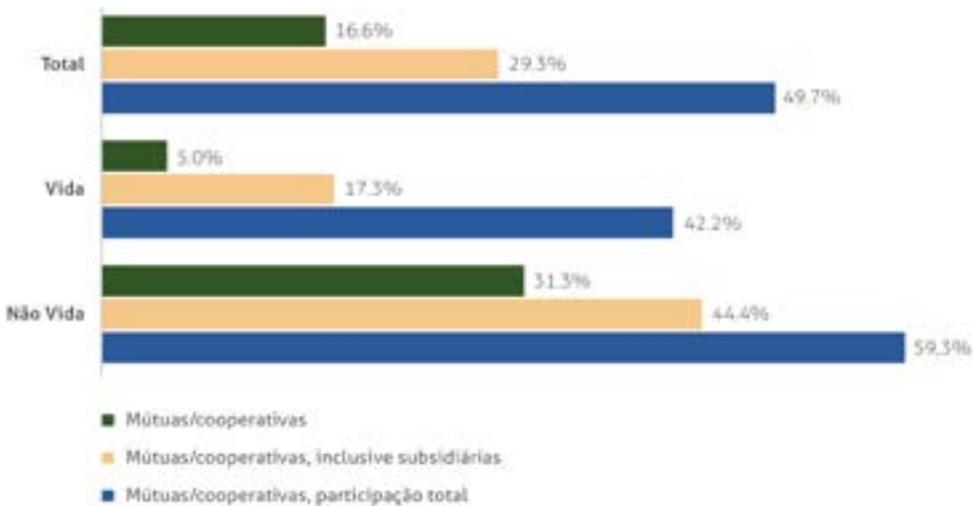
Adaptado de: Swiss Re, 2023.

Figura 25. Receita de prêmio de mútuas/cooperativas, França



Fonte: AMICE (2018, França).

Figura 26. Participação de mercado de seguros, mútuas/cooperativas na França, 2015

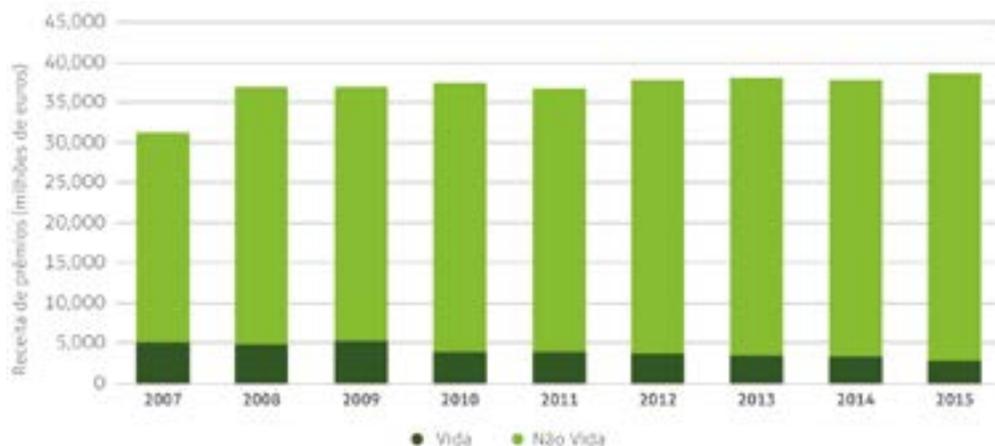


Fonte: AMICE (2018, França).

Holanda

As mútuas são permitidas e possuem estrutura semelhante às cooperativas, sendo previstas tanto no Código Civil quanto na Lei de Supervisão Financeira. Sua autorização e regulação são realizadas pelo Banco Central e pela Autoridade para os Mercados Financeiros (AMF). Existe o critério “de minimis” que se aplica às pequenas entidades.

Figura 27. Receita de prêmio mútuas/cooperativas na Holanda



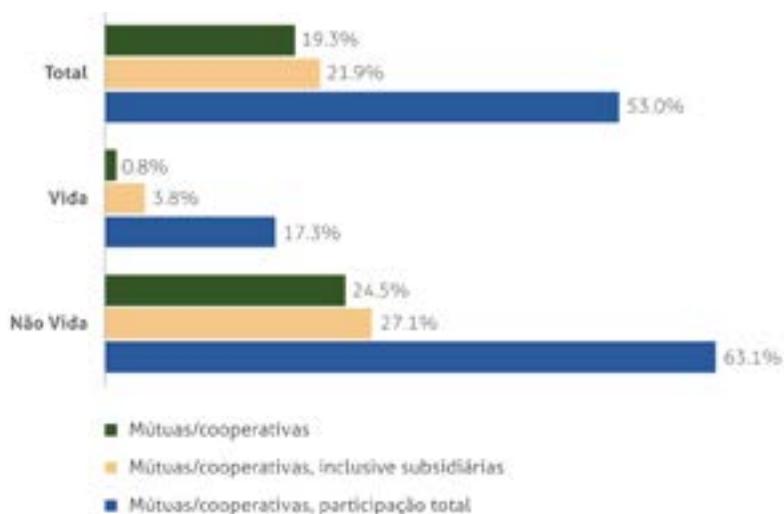
Fonte: AMICE (2018, Holanda).

Tabela 9. Estatísticas básicas na Holanda

	2015	2018	2019	2020	2021
PIB, US\$ bilhões	765,57	914,04	910,19	909,79	1.012,85
População, milhões	16,94	17,23	17,34	17,44	17,53
Renda <i>per capita</i> , US\$ mil	45,19	53,04	52,48	52,16	57,77
Faturamento US\$ bilhões					
Total	80,60	86,47	84,18	88,00	92,99
Vida	17,79	15,14	13,85	13,92	14,11
Não vida	62,81	71,34	70,33	74,08	78,87
Penetração, % PIB					
Total	10,53	9,46	9,25	9,67	9,18
Vida	2,32	1,66	1,52	1,53	1,39
Não vida	8,20	7,80	7,73	8,14	7,79
Densidade, US\$ mil <i>per capita</i>					
Total	4,76	5,02	4,85	5,05	5,30
Vida	1,05	0,88	0,80	0,80	0,80
Não vida	3,71	4,14	4,05	4,25	4,50

Adaptado de: Swiss Re, IFS, AMICE. *Inclusive mútuas e cooperativas.

A legislação prevê a realização de Assembleia Geral e a constituição de Conselhos de Gestão e de Supervisão. Seus membros segurados possuem direito a voto nas Assembleias Gerais, onde cada membro tem direito a um voto. Além disso, eles têm a possibilidade de eleger representantes para exercerem o voto em seu nome.

Figura 28. Participação das mútuas no mercado na Holanda

Fonte: AMICE (2018, Holanda).

As mútuas devem cumprir os mesmos requisitos de solvência estabelecidos para as seguradoras, havendo um regime especial para as pequenas mútuas. Elas podem captar recursos por meio da emissão de dívida ou ações. No que diz respeito às regras, as mútuas seguem padrões similares aos das seguradoras. Elas podem operar em todos os ramos, abrangendo vida e não vida. No entanto, as mútuas de menor porte podem ter restrições em alguns ramos. As mútuas recebem o mesmo tratamento que as seguradoras em termos regulatórios e legais.

Figura 29. Penetração do seguro na Holanda

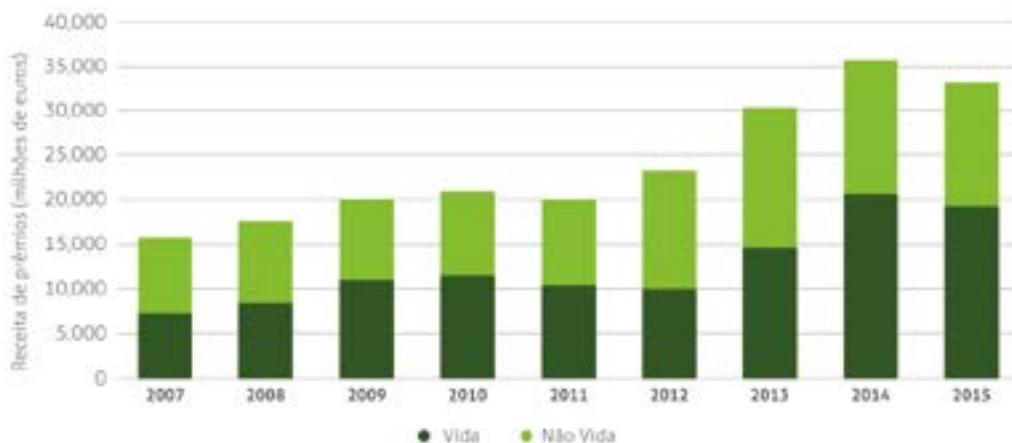


Adaptado de: Swiss Re, 2023.

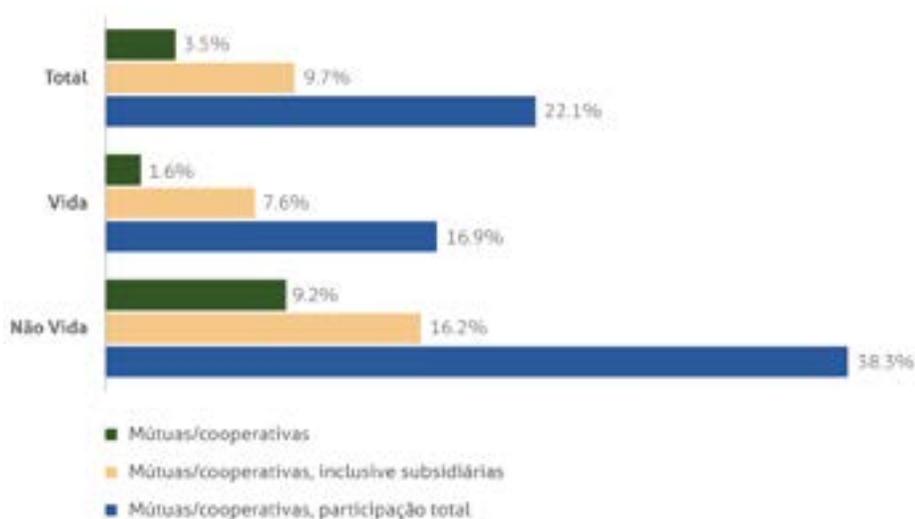
Itália

As sociedades mútuas de seguros e as sociedades de ajuda mútua estão previstas nos Códigos Civil e de Seguros. Para se estabelecerem, as sociedades devem se registrar na Corte Civil, enquanto as mútuas devem se registrar no Instituto de Supervisão de Seguros (IVASS). Ambas são reguladas pelo IVASS.

Figura 30. Receita de prêmio mútuas/cooperativas na Itália



Fonte: AMICE (2018, Itália).

Figura 31. Participação das mútuas no mercado na Itália

Fonte: AMICE (2018, Itália).

A legislação prevê a realização de Assembleia Geral e a constituição de Conselho de Administração. Os segurados são membros e têm direito de participação na Assembleia Geral. Na eleição do Conselho, os segurados têm o poder de voto. No caso das mútuas, também é permitida a participação na Assembleia Geral de membros investidores, que podem ter mais de um voto.

Tabela 10. Estatísticas básicas na Itália

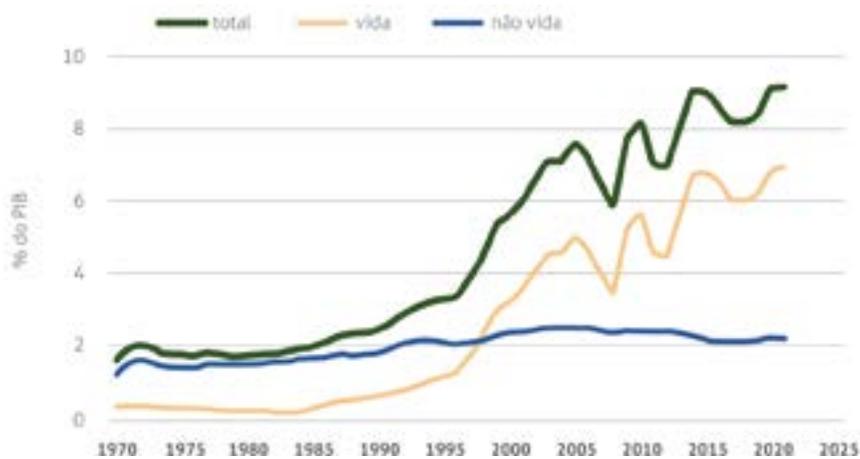
	2015	2018	2019	2020	2021
PIB, US\$ bilhões	1.836,64	2.091,93	2.011,30	1.896,76	2.107,70
População, milhões	60,73	60,42	59,73	59,44	59,11
Renda <i>per capita</i> , US\$ mil	30,24	34,62	33,67	31,91	35,66
Faturamento US\$ bilhões					
Total	165,04	170,27	167,88	172,70	192,48
Vida	124,85	125,34	124,17	129,34	146,00
Não vida	40,19	44,93	43,72	43,36	46,48
Penetração, % PIB					
Total	8,99	8,14	8,35	9,11	9,13
Vida	6,80	5,99	6,17	6,82	6,93
Não vida	2,19	2,15	2,17	2,29	2,21
Densidade, US\$ mil <i>per capita</i>					
Total	2,72	2,82	2,81	2,91	3,26
Vida	2,06	2,07	2,08	2,18	2,47
Não vida	0,66	0,74	0,73	0,73	0,79

Adaptado de: Swiss Re, IFS, AMICE, 2015-2021. ^aInclusive mútuas e cooperativas.

As mútuas devem cumprir os mesmos requisitos de solvência estabelecidos para as seguradoras, havendo um regime especial para as pequenas. No entanto, para as sociedades de ajuda mútua, não é permitido o regime de solvência.

As sociedades de ajuda mútua têm regras mais flexíveis, enquanto as mútuas seguem as mesmas regras aplicadas às seguradoras. As sociedades de ajuda mútua estão restritas a planos de saúde e previdência, enquanto as mútuas podem operar em todos os ramos, abrangendo vida e não vida.

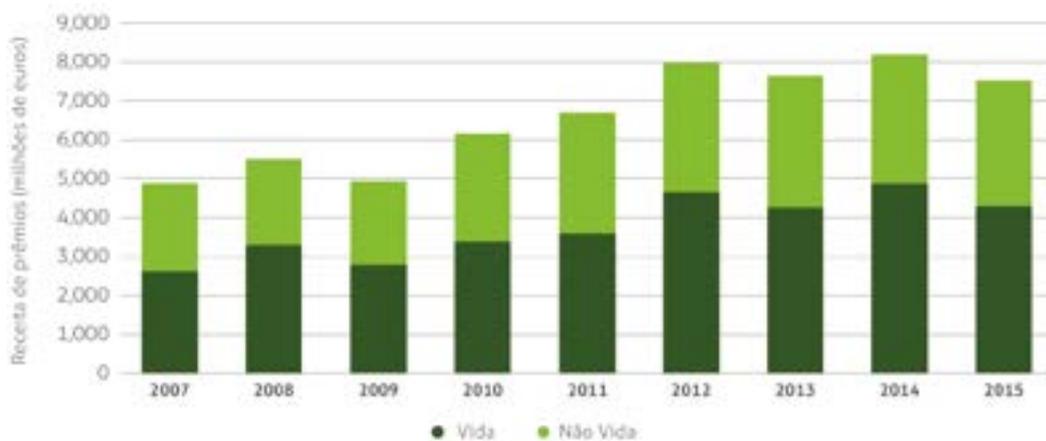
Figura 32. Penetração do seguro na Itália



Noruega

As mútuas estão previstas na Lei de Negócios de Seguros, com autorização e regulação realizadas pela Autoridade de Supervisão Financeira (FSA), com a aplicação de um regime "de *minimis*" para as pequenas mútuas.

Figura 33. Receita de prêmio mútuas/cooperativas na Noruega

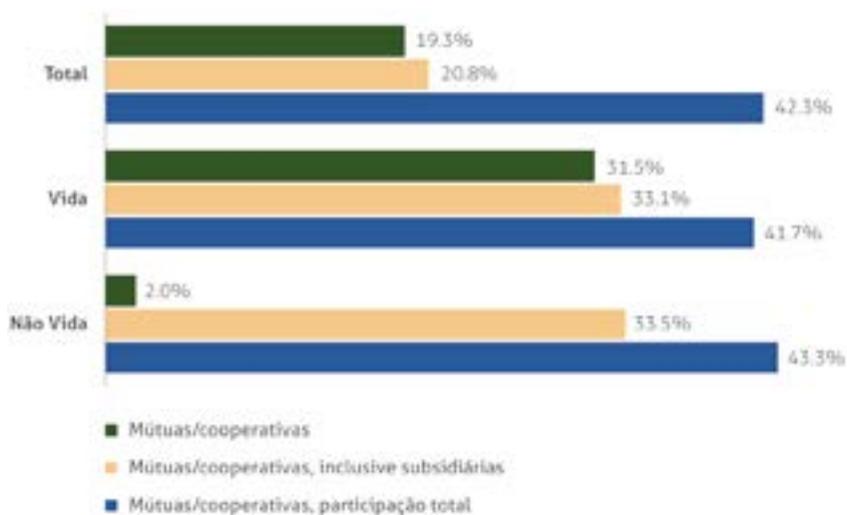


Fonte: AMICE (2018, Noruega).

A estrutura governamental das mútuas inclui a realização de Assembleia Geral, Conselho de Administração e, em alguns casos, um Conselho de Supervisão. Essas entidades têm autonomia para tomar suas próprias decisões.

Em relação aos direitos dos membros, estes são definidos de acordo com o estatuto. Normalmente, segue-se o princípio de "1 membro = 1 voto", mas, no caso de credores de empréstimos, pode haver a concessão de direito de voto.

Figura 34. Participação das mútuas no mercado na Noruega



Fonte: AMICE (2018, Noruega).

Tabela 11. Estatísticas básicas na Noruega

	2015	2018	2019	2020	2021
PIB, US\$ bilhões	385,80	437,00	404,94	362,20	482,17
População, milhões	5,19	5,31	5,35	5,38	5,41
Renda <i>per capita</i> , US\$ mil	74,36	82,27	75,72	67,33	89,15
Faturamento US\$ bilhões					
Total	19,86	21,28	21,40	20,16	26,16
Vida	11,61	12,34	12,42	11,05	15,44
Não vida	8,25	8,94	8,97	9,11	10,71
Penetração, % PIB					
Total	5,15	4,87	5,28	5,57	5,42
Vida	3,01	2,82	3,07	3,05	3,20
Não vida	2,14	2,05	2,22	2,51	2,22
Densidade, US\$ mil <i>per capita</i>					
Total	3,83	4,01	4,00	3,75	4,84
Vida	2,24	2,32	2,32	2,05	2,86
Não vida	1,59	1,68	1,68	1,69	1,98

Adaptado de: Swiss Re, IFS, AMICE, 2015-2021. *Inclusive mútuas e cooperativas.

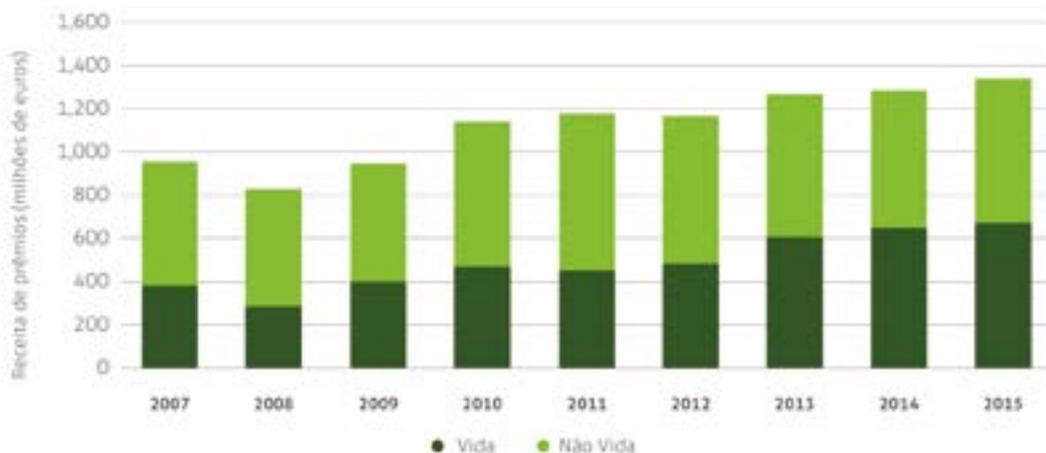
Figura 35. Penetração do seguro na Noruega

Adaptado de: Swiss Re, 2023.

Portugal

A legislação portuguesa permite as mútuas de seguro, conforme previsto na Lei de Seguros, e as associações mutualistas, conforme previsto em Código próprio. Existe um critério “*de minimis*” para as pequenas sociedades.

As mútuas são autorizadas e reguladas pela Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASSF), enquanto as sociedades de socorro são reguladas pelo Banco Central e Ministério do Trabalho. No caso das sociedades de socorro, a lei prevê a realização de Assembleia Geral e a constituição de Conselhos de Administração e de Supervisão, já para as mútuas, não há a exigência de um modelo específico. A lei estabelece a existência de membros associados, efetivos e contributivos, sendo que o Estatuto deve especificar seus direitos e deveres. Na Assembleia Geral, cada membro tem direito a um voto, e as decisões são tomadas por maioria.

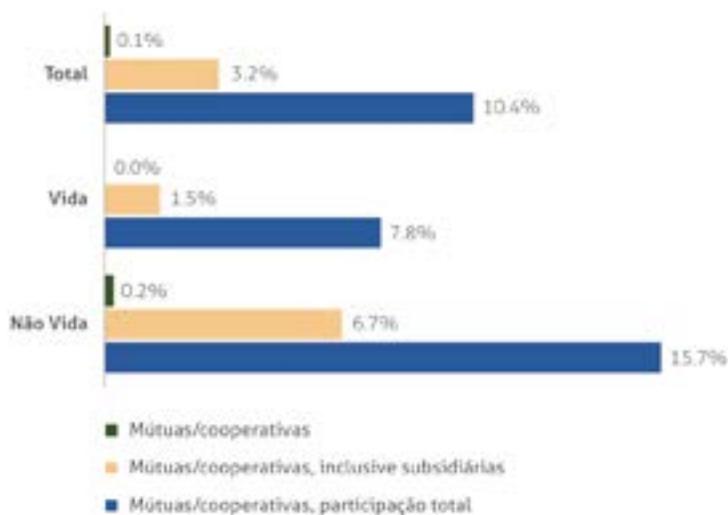
Figura 36. Receita de prêmio mútuas/cooperativas em Portugal

Fonte: AMICE (2018, Portugal).

As mútuas devem cumprir os mesmos requisitos de solvência estabelecidos para as seguradoras, não havendo um regime especial para as pequenas. No entanto, para as sociedades de socorro, não é permitido seguir esse regime.

Ao contrário das sociedades de socorro, as mútuas têm permissão para emitir dívida subordinada. As mútuas seguem regras similares às das seguradoras, enquanto as sociedades de socorro possuem regras mais flexíveis.

Figura 37. Participação das mútuas no mercado em Portugal



Fonte: AMICE (2018, Portugal).

Tabela 12. Estatísticas básicas de Portugal

	2015	2018	2019	2020	2021
PIB, US\$ bilhões	199,39	242,31	239,99	229,03	253,66
População, milhões	10,36	10,28	10,29	10,30	10,33
Renda <i>per capita</i> , US\$ mil	19,25	23,56	23,33	22,24	24,57
Faturamento US\$ bilhões					
Total	14,26	15,53	13,80	11,36	15,89
Vida	9,58	9,74	8,03	5,23	9,20
Não vida	4,68	5,79	5,77	6,13	6,69
Penetração, % PIB					
Total	7,15	6,41	5,75	4,96	6,26
Vida	4,80	4,02	3,35	2,29	3,62
Não vida	2,35	2,39	2,40	2,67	2,64
Densidade, US\$ mil <i>per capita</i>					
Total	1,38	1,51	1,34	1,10	1,54
Vida	0,92	0,95	0,78	0,51	0,89
Não vida	0,45	0,56	0,56	0,59	0,65

Adaptado de: Swiss Re, IFS, AMICE, 2015-2021. ^aInclusive mútuas e cooperativas.

As mútuas são permitidas para operar nos ramos de vida e não vida, incluindo resseguro, enquanto as sociedades de socorro não possuem permissão para atuar no resseguro. As associações são isentas do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica.

Figura 38. Penetração do seguro em Portugal

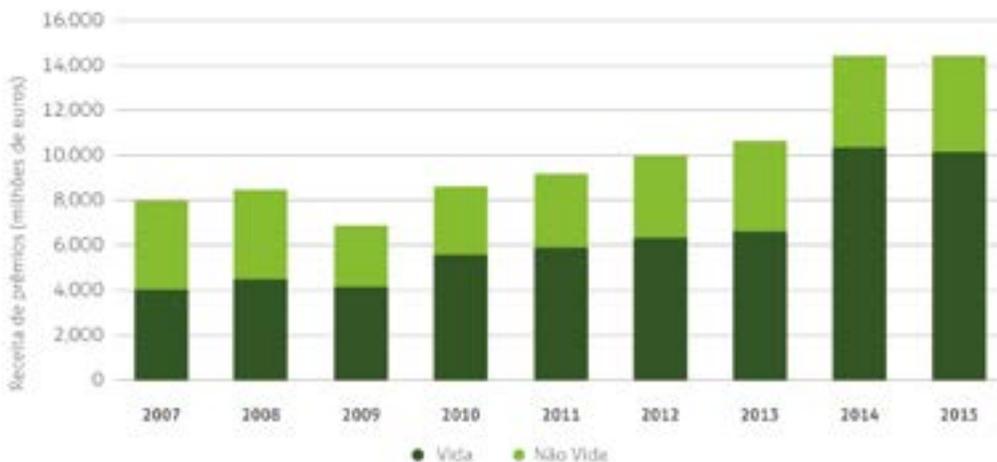


Adaptado de: Swiss Re, 2023.

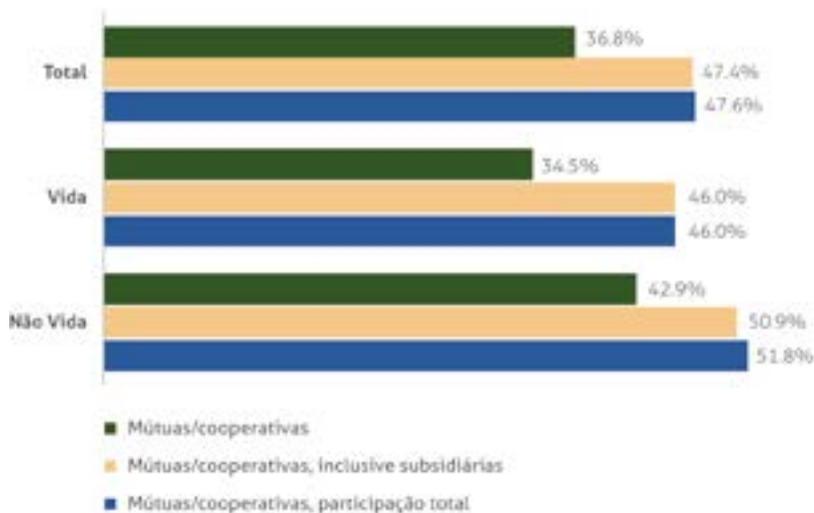
Suécia

As mútuas e associações de seguros são permitidas e regulamentadas de acordo com a Lei de Negócios de Seguros. Elas recebem autorização e regulação pela Autoridade de Supervisão Financeira (SFSA). Essas entidades são obrigadas a ter uma Assembleia Geral e um Conselho de Administração, eleito pela própria Assembleia. A Lei estabelece que os membros são os segurados, e que, na Assembleia Geral, cada membro tem direito a um voto. Tanto as mútuas quanto as associações devem cumprir as regras estipuladas na Lei de Seguros, não sendo aceito o regime "de minimis".

Figura 39. Receita de prêmio mútuas/cooperativas na Suécia



Fonte: AMICE (2018, Suécia).

Figura 40. Participação das mútuas no mercado, Suécia

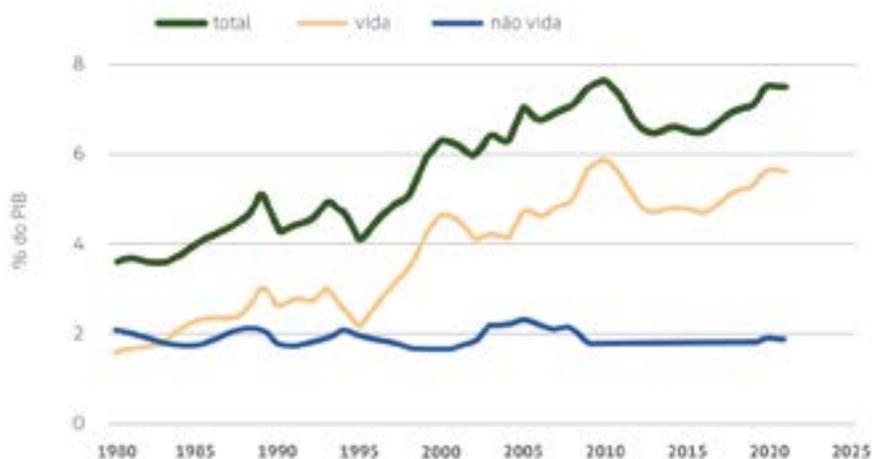
Fonte: AMICE (2018, Suécia).

É permitida a presença de investidores que não sejam membros. No entanto, por lei, não é permitido convocar os membros a fazerem contribuições adicionais. As mútuas e associações estão sujeitas às mesmas regras aplicadas às seguradoras E podem atuar em seguros de vida, não vida bem como em resseguros. As mútuas e associações devem obedecer às mesmas regras e regulamentações impostas às seguradoras.

Tabela 13. Estatísticas básicas na Suécia

	2015	2018	2019	2020	2021
PIB, US\$ bilhões	505,10	555,46	533,88	547,05	635,66
População, milhões	9,80	10,18	10,28	10,35	10,42
Renda <i>per capita</i> , US\$ mil	51,55	54,59	51,94	52,84	61,03
Faturamento US\$ bilhões					
Total	33,50	39,12	38,03	41,47	47,96
Vida	24,26	29,03	28,29	31,11	36,28
Não vida	9,24	10,09	9,74	10,36	11,67
Penetração, % PIB					
Total	6,63	7,04	7,12	7,58	7,54
Vida	4,80	5,23	5,30	5,69	5,71
Não vida	1,83	1,82	1,82	1,89	1,84
Densidade, US\$ mil <i>per capita</i>					
Total	3,42	3,84	3,70	4,01	4,60
Vida	2,48	2,85	2,75	3,01	3,48
Não vida	0,94	0,99	0,95	1,00	1,12

Adaptado de: Swiss Re, IFS, AMICE. *Inclusive mútuas e cooperativas.

Figura 41. Penetração do seguro na Suécia

Reino Unido

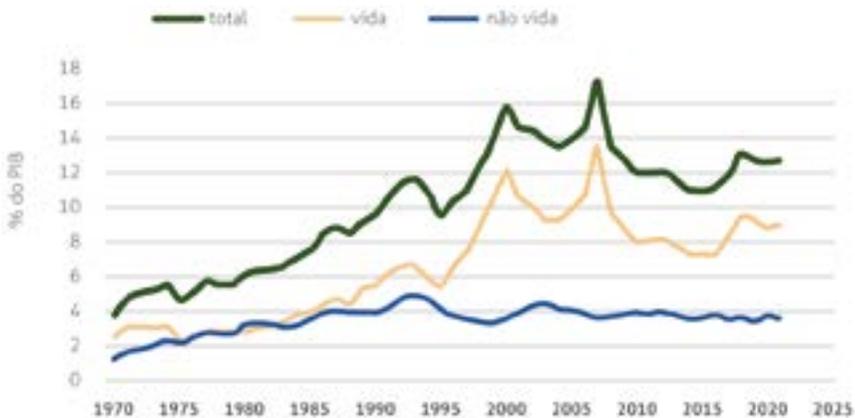
O setor de seguros do Reino Unido é regulado e supervisionado pela *Prudential Regulation Authority* (PRA), responsável pela solvência atuarial das empresas, e pela *Financial Conduct Authority* (FCA), responsável pela proteção do consumidor. As principais normas que regem o mercado de seguros do Reino Unido são o *Financial Services and Markets Act* (FSMA de 2000 e emendada em 2001) bem como as regras e manuais da PRA e FCA relativos aos requisitos de governança, capital e conduta. As regras incluem teste de limite para a adoção do artigo 4º da Diretiva Solvência II (proporcionalidade), que contém isenções de sujeição a tal regime para as entidades que não excedam certos limites “*de minimis*”.

Tabela 14. Estatísticas básicas do Reino Unido

	2015	2018	2019	2020	2021
PIB, US\$ bilhões	2.934,86	2.878,15	2.857,06	2.704,61	3.131,38
População, milhões	65,12	66,46	66,84	67,08	67,33
Renda <i>per capita</i> , US\$ mil	45,07	43,31	42,75	40,32	46,51
Faturamento US\$ bilhões					
Total	320,18	380,85	364,35	341,95	399,14
Vida	214,49	274,68	267,07	238,92	284,28
Não vida	105,69	106,17	97,28	103,03	114,86
Penetração, % PIB					
Total	10,91	13,23	12,75	12,64	12,75
Vida	7,31	9,54	9,35	8,83	9,08
Não vida	3,60	3,69	3,40	3,81	3,67
Densidade, US\$ mil <i>per capita</i>					
Total	4,92	5,73	5,45	5,10	5,93
Vida	3,29	4,13	4,00	3,56	4,22
Não vida	1,62	1,60	1,46	1,54	1,71

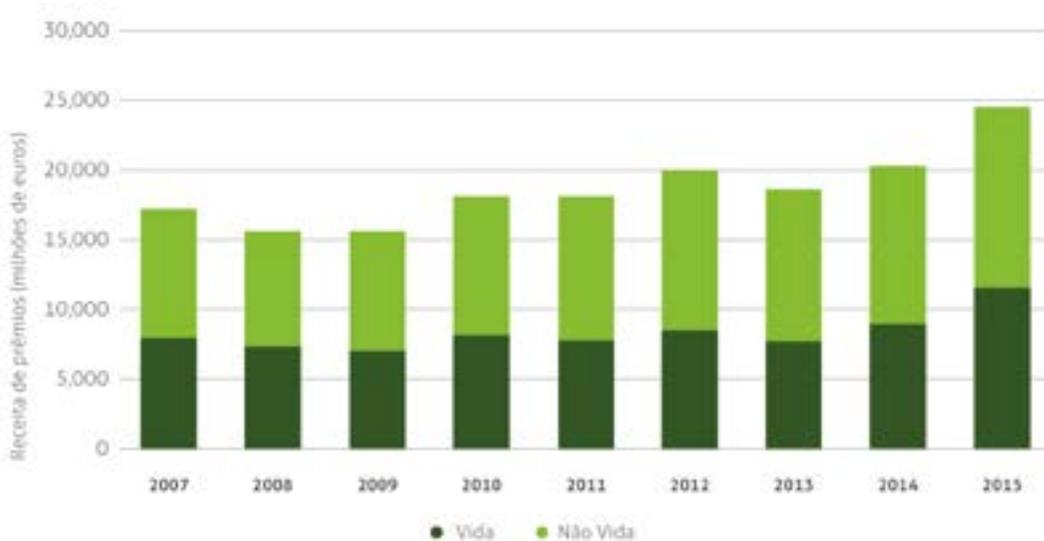
Adaptado de: Swiss Re, IFS, AMICE. *Inclusive mútuas e cooperativas.

Figura 42. Penetração do seguro no Reino Unido

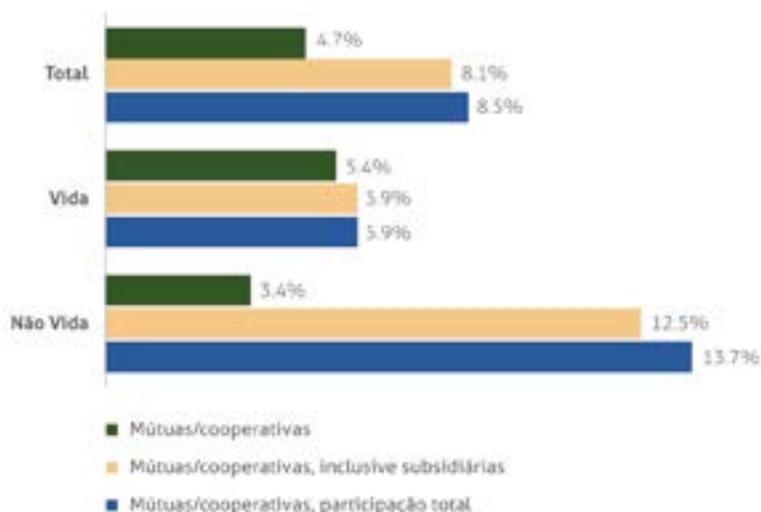


Adaptado de: Swiss Re, 2023.

Figura 43. Receita de prêmio de mútuas/cooperativas no Reino Unido



Fonte: AMICE (2018, Reino Unido).

Figura 44. Participação das mútuas no mercado, Reino Unido

Fonte: AMICE (2018, Reino Unido).

As mútuas no Reino Unido podem assumir várias formas jurídicas, tais como “*fraternities*”, “*building societies*” (regidas por leis específicas), sociedades industriais e previdenciárias, cooperativas de crédito e sociedades limitadas ou ilimitadas por ações ou garantias. As mútuas estão livres para subscrever seguros do grupo vida ou não vida, mas, em geral, não operam nos grupos ao mesmo tempo.

Existem 494 seguradoras autorizadas operando no Reino Unido, sendo 176 mútuas – 36% do total. As mútuas/cooperativas participam com 8,5% no faturamento total, quase 6% no ramo vida, e 13,7%, no não vida. No segmento de mútuas, 57% atuam no seguro de vida; 39%, em não vida; e sete empresas mistas operam nos dois ramos. O mercado de seguros no Reino Unido auferiu prêmios de US\$ 400 bilhões, tornando-se o maior mercado da Europa. Nas mútuas, os prêmios atingiram 8,5% do mercado total, sendo 46,5% deste total no grupo vida, e os restantes 53,5, no grupo não vida.

Rússia

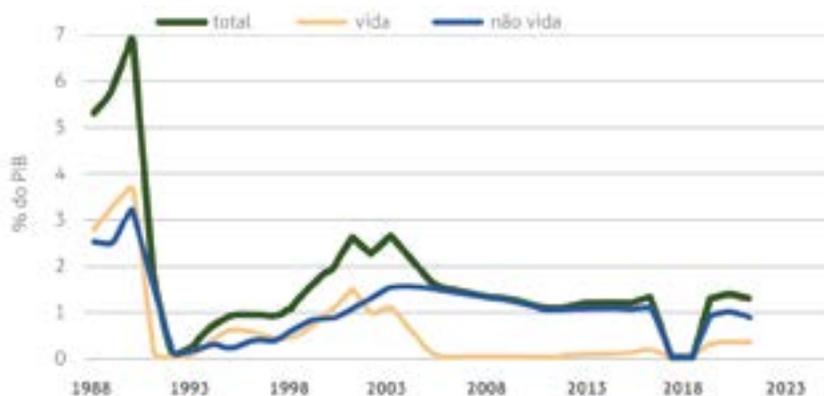
Na Rússia, existem empresas que oferecem serviços de proteção veicular, similares aos seguros de automóveis. Conhecidas como “companhias de seguro automotivo” ou “companhias de proteção veicular”, fornecem cobertura e proteção contra diversos riscos, como acidentes, roubo, incêndio e danos causados a terceiros.

As companhias de proteção veicular funcionam de forma similar aos seguros tradicionais, com algumas diferenças. Enquanto as seguradoras seguem regulamentações específicas e são supervisionadas por órgãos governamentais, as companhias de proteção veicular são organizações privadas sem a mesma regulamentação governamental.

Tabela 15. Estatísticas básicas da Rússia

	2015	2018	2019	2020	2021
PIB, US\$ bilhões	1.363,48	1.657,33	1.693,11	1.489,36	1.778,78
População, milhões	144,10	144,48	144,41	144,07	143,45
Renda <i>per capita</i> , US\$ mil	9,46	11,47	11,72	10,34	12,40
Faturamento US\$ bilhões					
Total	16,80	ND	22,86	21,32	23,30
Vida	2,13	ND	6,32	5,97	7,13
Não vida	14,67	ND	16,53	15,35	16,17
Penetração, % PIB					
Total	1,23	ND	1,35	1,43	1,31
Vida	0,16	ND	0,37	0,40	0,40
Não vida	1,08	ND	0,98	1,03	0,91
Densidade, US\$ mil <i>per capita</i>					
Total	0,12	ND	0,16	0,15	0,16
Vida	0,01	ND	0,04	0,04	0,05
Não vida	0,10	ND	0,11	0,11	0,11

Adaptado de: Swiss Re, IFS, AMICE, 2015-2021. *Inclusive mútuas e cooperativas.

Figura 45. Penetração do seguro na Rússia

Adaptado de: Swiss Re, 2023.

Essas empresas costumam funcionar por intermédio de associações ou cooperativas, nas quais os membros contribuem com valores mensais para um fundo comum, usado para cobrir os sinistros sofridos pelos participantes do grupo. Em caso de sinistro, os membros podem solicitar indenização de acordo com as regras e condições estabelecidas pela associação ou cooperativa.

As companhias de proteção veicular não são reconhecidas oficialmente como seguradoras na Rússia, e sua regulamentação é menos rigorosa do que a das seguradoras tradicionais. Como são menos reguladas, os consumidores devem analisar os termos, as condições e a reputação da empresa antes de contratar os serviços de proteção veicular.

3.10.2. América do Norte

Estados Unidos

O mercado de seguros nos Estados Unidos é regulado principalmente pelos estados, no princípio federalista. No entanto, as seguradoras que apresentam risco sistêmico e os grupos de seguros que possuem bancos também têm supervisão do Sistema de Reserva Federal (Fed). As seguradoras e resseguradoras são reguladas pelo departamento de seguros dos governos estaduais em seu estado de incorporação (estado domiciliar) e em estados não domiciliares onde estão licenciadas para realizar negócios. O sistema estadual de regulação visa proteger os consumidores por meio da supervisão de diversas práticas das empresas visando a manutenção de um mercado saudável e com foco nos consumidores de seguros.

Tabela 16. Estatísticas básicas dos Estados Unidos

	2015	2018	2019	2020	2021
PIB, US\$ bilhões	18.206,0	20.533,0	21.380,9	21.060,5	23.315,1
População, milhões	320,74	326,84	328,33	331,50	331,89
Renda <i>per capita</i> , US\$ mil	56,76	62,82	65,12	63,53	70,25
Faturamento US\$ bilhões					
Total	1.316,27	2.368,31	2.485,33	2.515,36	2.718,70
Vida	552,51	608,97	633,56	567,29	609,64
Não vida	763,77	1.759,34	1.851,77	1.948,07	2.109,06
Penetração, % PIB					
Total	7,23	11,53	11,62	11,94	11,66
Vida	3,03	2,97	2,96	2,69	2,61
Não vida	4,20	8,57	8,66	9,25	9,05
Densidade, US\$ mil <i>per capita</i>					
Total	4,10	7,25	7,57	7,59	8,19
Vida	1,72	1,86	1,93	1,71	1,84
Não vida	2,38	5,38	5,64	5,88	6,35

Adaptado de: Swiss Re, IFS, AMICE, 2015-2021. *Inclusive mútuas e cooperativas.

Operam no mercado norte-americano, além das seguradoras, as mútuas de seguros propriamente ditas e as sociedades de benefício fraterno. Uma mútua normalmente assume forma corporativa, mas não emite ações e é de propriedade de seus segurados, em vez dos acionistas. As *fraternities* são organizadas como grupos de pessoas com traços ou ocupação comuns que se juntam para fins de ajuda mútua, entre as quais assistência financeira e securitária.

Figura 46. Penetração do seguro nos EUA

Adaptado de: Swiss Re, 2023.

Os Estados Unidos possuem o maior mercado de seguro mutualista do mundo. Em 2017, havia cerca de 1.800 mútuas ativas, atendendo mais de 100 milhões de pessoas. Tais entidades auferiram prêmios de USD 549 bilhões, significando um *market share* de 39.9% dos prêmios totais do mercado segurador. Desde 2007, em termos de receita de prêmios, o mercado norte-americano experimentou um crescimento significativo do *market share*, correspondente a 10,1% (cerca de 1% por ano). É também o maior mercado do mundo em termos de ativos totais, tendo contabilizado USD 3.102 bilhões em 2017.

As mútuas cobrem cerca de 50% do mercado de ramos elementares de seguros, tendo 70% em automóveis, 30% em residencial e 20% em acidentes de trabalho e outros seguros massificados. Diferentemente dos ramos elementares, as mútuas têm papel secundário no grupo de vida e saúde. Em 2021, o *market share* das mútuas nesse grupo foi de 25%.

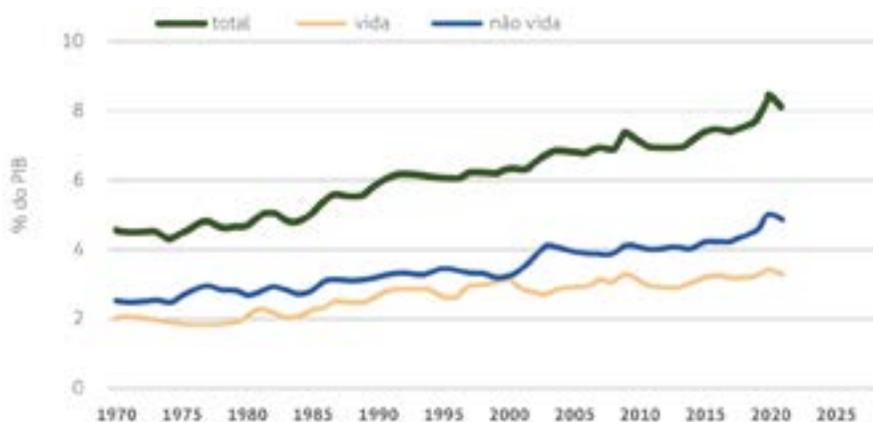
Canadá

As mútuas no Canadá têm sua origem nos anos 1870, devido ao desinteresse das seguradoras em atender às propriedades agrícolas e à produção rural. A regulamentação foi implementada em 1836, permitindo a criação de uma empresa mútua nas províncias do Alto Canadá para atender às necessidades em suas áreas geográficas. Em 1842, as mútuas passaram a ter liberdade de atender associados em outras regiões e, em 1850, foi permitida a criação de novas empresas mútuas.

Tabela 17. Estatísticas básicas do Canadá

	2015	2018	2019	2020	2021
PIB, US\$ bilhões	1.556,51	1.725,33	1.742,02	1.645,42	1.988,34
População, milhões	35,70	37,07	37,60	38,04	38,25
Renda <i>per capita</i> , US\$ mil	43,60	46,55	46,33	43,26	51,99
Faturamento US\$ bilhões					
Total	114,97	129,36	134,66	139,24	161,29
Vida	49,33	54,18	55,64	56,32	64,92
Não vida	65,64	75,18	79,02	82,92	96,37
Penetração, % PIB					
Total	7,39		7,73	8,46	8,11
Vida	3,17	3,14	3,19	3,42	3,26
Não vida	4,22	4,36	4,54	5,04	4,85
Densidade, US\$ mil <i>per capita</i>					
Total	3,22	3,49	3,58	3,66	4,22
Vida	1,38	1,46	1,48	1,48	1,70
Não vida	1,84	2,03	2,10	2,18	2,52

Adaptado de: Swiss Re, IFS, AMICE, 2015-2021. *Inclusive mútuas e cooperativas.

Figura 47. Penetração do seguro no Canadá

Adaptado de: Swiss Re, 2023.

As empresas de seguro e as mútuas no Canadá são regulamentadas pela *Insurance Companies Act* de 1991, exercida com rigor e sem exceções. Por tais razões, existe um movimento no sentido da desmutualização dessas empresas ou da composição de mútuos híbridos. A regulação e a supervisão das empresas de seguro (mútuas e seguradoras em geral) é de alçada estadual, por agências reguladoras ligadas ao Ministério das Finanças. Desde 1959, as empresas mútuas, nesse modelo isonômico, têm acesso ao resseguro.

3.10.3. América Latina²⁸

Enquanto o Brasil restringiu e proibiu a existência das mútuas, elas tornaram-se presentes e tradicionais em outros países da América Latina, oferecendo serviços também de assistência à saúde e de previdência complementar. Essas organizações são conhecidas por diferentes nomes em cada país, como “*mutuales*” na Argentina e no Uruguai, “*mutualidades*” no Chile, entre outros.

A atuação das mútuas na América Latina pode variar de país para país, mas, de modo geral, elas desempenham papel complementar ao sistema público de saúde, oferecendo serviços e benefícios aos seus associados. Algumas das principais áreas de atuação das mútuas incluem:

1. Assistência médica: as mútuas podem oferecer serviços de assistência médica, como consultas, exames, internações hospitalares, cirurgias e outros procedimentos de saúde. Geralmente, esses serviços são disponibilizados por meio de uma rede própria de prestadores de serviços ou por meio de convênios com profissionais e instituições de saúde.
2. Seguro de saúde: muitas mútuas oferecem planos de seguro de saúde que proporcionam cobertura para despesas médicas e hospitalares. Esses seguros podem ser contratados pelos associados para complementar a cobertura do sistema público de saúde ou para ter acesso a uma rede de prestadores privados.
3. Previdência complementar: algumas mútuas também atuam na área de previdência complementar, oferecendo serviços de aposentadoria, pensões e benefícios relacionados à proteção social dos associados. Elas podem oferecer planos de previdência privada ou complementar aos sistemas públicos de aposentadoria.
4. Assistência social: além dos serviços de saúde e previdência, as mútuas podem desenvolver programas e iniciativas de assistência social, como apoio a pessoas em situação de vulnerabilidade, benefícios assistenciais e programas de promoção da saúde e bem-estar.

Vale ressaltar que a atuação das mútuas está sujeita à regulamentação específica, que varia em cada país. As legislações e normas podem variar em relação aos requisitos de funcionamento, supervisão, governança e proteção aos associados.

México

As sociedades seguradoras e resseguradoras mexicanas são regidas pela Lei de Instituições de Seguros e Fianças (LISF), em vigor desde 2015, e pela Lei de Contratos de Seguro (LCS), em vigor desde 1935. A única exceção é o seguro marítimo, regulado pela Lei de Navegação e Comércio Marítimo de 2006. Os contratos de resseguro são regidos pela lei aplicável acordada pelas partes no contrato. Geralmente, os contratos de resseguro estão sujeitos à lei mexicana.

As operações de seguros e resseguros no México são reguladas e supervisionadas pela Comissão Nacional de Seguros e Fianças (CNSF), órgão independente da Secretaria de Fazenda e Crédito Público (SHCP). O artigo 20 da LISF estabelece que qualquer entidade que realize operações de seguros no México deve ser autorizada pela CNSF. Regulamentação específica é editada pela SHCP para regular os distribuidores de seguros e resseguros, a estrutura e atividades do CNSF, os seguros de vida em grupo e os seguros coletivos de acidentes e doenças. Adicionalmente, o CNSF estabelece normas específicas para a atividade do setor segurador.

Em 2014, auferiram prêmios de USD 2,7 bilhões, com o *market share* passando de 9,4%, em

28 Apesar da busca, não foi possível encontrar informações coerentes sobre as mútuas no Paraguai. Mesmo as estatísticas gerais de seguro, reunidas por Sigma, Swiss Re, são incompletas e estão atualizadas apenas até 2016.

2013, para 10,1%, em 2014. No grupo vida, a participação de mercado foi de 12,5% em 2014, e no grupo não vida, 7,7%. Os ativos totais das mútuas se elevaram a USD 3,2 bilhões, com crescimento de 16% sobre o dado de 2013.

Tabela 18. Estatísticas básicas do México

	2015	2018	2019	2020	2021
PIB, US\$ bilhões	1.171,87	1.222,41	1.269,01	1.090,52	1.272,84
População, milhões	120,15	124,01	125,09	126,00	126,71
Renda <i>per capita</i> , US\$ mil	9,75	9,86	10,15	8,66	10,05
Faturamento US\$ bilhões					
Total	25,23	27,87	30,35	27,69	32,16
Vida	11,46	12,63	14,05	12,76	15,03
Não vida	13,76	15,24	16,30	14,93	17,13
Penetração, % PIB					
Total	2,15	2,28	2,39	2,54	2,53
Vida	0,98	1,03	1,11	1,17	1,18
Não vida	1,17	1,25	1,28	1,37	1,35
Densidade, US\$ mil <i>per capita</i>					
Total	0,21	0,22	0,24	0,22	0,25
Vida	0,10	0,10	0,11	0,10	0,12
Não vida	0,11	0,12	0,13	0,12	0,14

Adaptado de: Swiss Re, IFS, AMICE, 2015-2021. *Inclusive mútuas e cooperativas.

Atualmente, existem apenas duas sociedades mútuas devidamente autorizadas operando no México: SPT, *Sociedad Mutualista de Seguros* e Torreón, *Sociedad Mutualista de Seguros*. Ao contrário das instituições seguradoras, as sociedades mútuas só podem operar determinados tipos de seguros (vida, acidentes e doenças e danos) e não podem ter fins lucrativos. Devem cobrar apenas o essencial para cobrir as despesas gerais e constituir as reservas econômicas necessárias para poder cumprir os seus compromissos, notadamente, as indenizações de sinistro.

Figura 48. Penetração do seguro no México



Adaptado de: Swiss Re, 2023.

Argentina

A atuação das *mutuales* na Argentina abrange diversos serviços, incluindo assistência médica, previdência complementar, seguros e outras iniciativas de apoio social.

1. Assistência médica: as *mutuales* argentinas oferecem serviços de assistência médica aos seus associados. Elas podem contar com uma rede própria de prestadores de serviços de saúde, como médicos, clínicas e hospitais, ou podem estabelecer convênios com prestadores externos. Os associados têm acesso a consultas médicas, exames, internações hospitalares, cirurgias e outros serviços de saúde, de acordo com os benefícios previstos em cada plano ou programa.
2. Previdência complementar: muitas *mutuales* argentinas também atuam na área de previdência complementar, oferecendo serviços de aposentadoria, pensões e benefícios relacionados à proteção social. Elas oferecem planos de previdência privada ou complementar aos sistemas públicos de aposentadoria, permitindo que os associados acumulem recursos para sua segurança financeira futura.
3. Seguros: algumas *mutuales* na Argentina também oferecem serviços de seguros, abrangendo diferentes áreas, como seguro de vida, seguro de saúde complementar, seguro de acidentes pessoais, entre outros. Esses seguros visam proporcionar proteção financeira adicional aos associados em casos de eventos adversos.
4. Apoio social: além dos serviços de saúde e previdência, as *mutuales* argentinas desenvolvem programas e iniciativas de apoio social. Isso pode incluir atividades como promoção da saúde, educação em saúde, programas de inclusão social, ações de solidariedade e auxílio a grupos vulneráveis da sociedade.

As *mutuales* na Argentina são regulamentadas pela *Superintendencia de Seguros de la Nación* (SSN) e pela *Inspección de Justicia*, que estabelecem diretrizes e supervisionam suas atividades. As *mutuales* devem cumprir requisitos de funcionamento, transparência, prestação de contas e proteção aos associados.

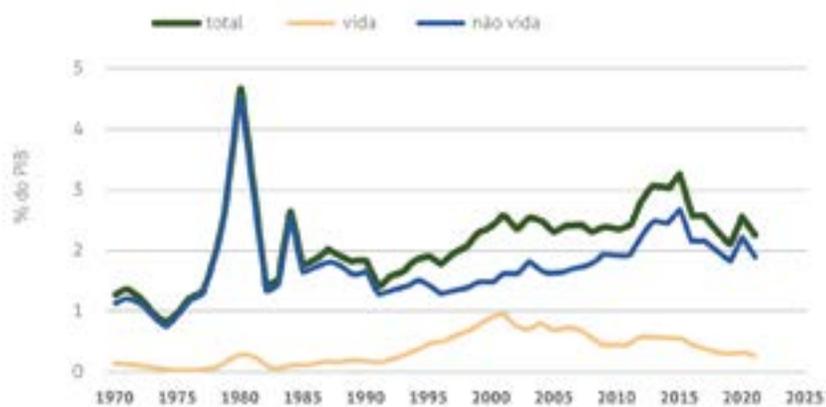
Não existem mútuas exclusivamente dedicadas ao seguro veicular. A responsabilidade pelo seguro veicular é atribuída a empresas de seguros privados, que oferecem diferentes tipos de coberturas para veículos, como seguro contra roubo, acidentes e danos materiais, entre outros. Algo similar ao existente no Brasil. No caso de acidentes de trânsito, é obrigatório por lei na Argentina possuir um seguro de responsabilidade civil (seguro de terceiros) para cobrir danos a terceiros causados por um veículo. Esse seguro é geralmente contratado junto a uma seguradora privada, que é a responsável por fornecer o serviço e indenizar os danos cobertos.

Tabela 19. Estatísticas básicas da Argentina

	2015	2018	2019	2020	2021
PIB, US\$ bilhões	594,75	524,82	447,75	385,54	487,23
População, milhões	43,13	44,49	44,94	45,38	45,81
Renda <i>per capita</i> , US\$ mil	13,79	11,80	9,96	8,50	10,64
Faturamento US\$ bilhões					
Total	19,41	12,12	9,35	9,93	10,88
Vida	3,53	1,76	1,29	1,29	1,41
Não vida	15,88	10,36	8,06	8,64	9,47
Penetração, % PIB					
Total	3,26	2,31	2,09	2,57	2,23
Vida	0,59	0,34	0,29	0,33	0,29
Não vida	2,67	1,97	1,80	2,24	1,94
Densidade, US\$ mil <i>per capita</i>					
Total	0,45	0,27	0,21	0,22	0,24
Vida	0,08	0,04	0,03	0,03	0,03
Não vida	0,37	0,23	0,18	0,19	0,21

Adaptado de: Swiss Re, IFS, AMICE, 2015-2021. *Inclusive mútuas e cooperativas.

As *mutuales argentinas*, como mencionado, são organizações sem fins lucrativos que atuam em diferentes áreas, como assistência médica, previdência complementar e apoio social. Embora não sejam especializadas em seguros veiculares, elas podem oferecer benefícios ou serviços adicionais aos seus associados, como descontos em seguros de diferentes tipos, incluindo seguros veiculares, em parceria com seguradoras.

Figura 49. Penetração do seguro na Argentina

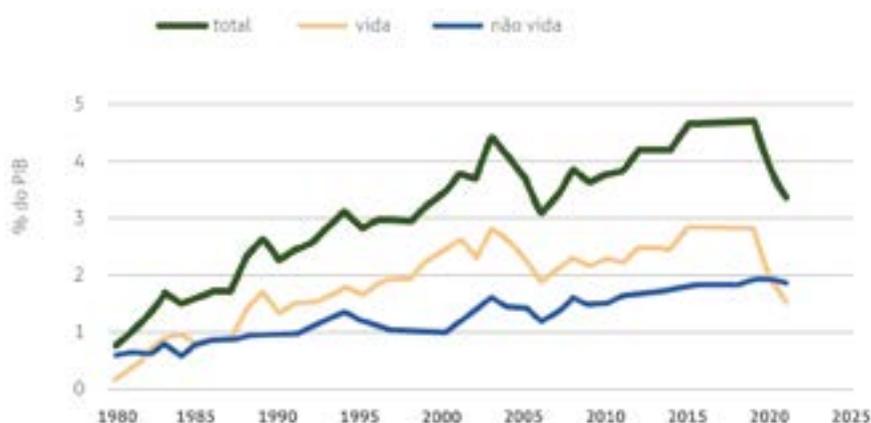
Adaptado de: Swiss Re, 2023.

Portanto, é comum que os seguros veiculares sejam contratados diretamente com seguradoras privadas, que oferecem uma variedade de opções de cobertura e planos para veículos. As *mutuales* podem atuar como intermediárias para fornecer informações e auxiliar seus associados na obtenção de seguros veiculares, mas elas não oferecem esse serviço diretamente.

Chile

No Chile, as mútuas estão previstas tanto na Lei de Acidentes de Trabalho e Doenças Laborais quanto na Lei de Seguros e Valores e operam sob autorização e supervisão da Superintendência de Valores e Seguros. Ao contrário das seguradoras, a legislação não especifica claramente sobre as reservas, mas os membros das mútuas podem ser solicitados a contribuir com capital (prêmios variáveis). Vale ressaltar que as mútuas possuem regras distintas das seguradoras e estão restritas a oferecer os seguros laborais obrigatórios de vida, saúde e acidentes de trabalho.

Figura 50. Penetração do seguro no Chile



Adaptado de: Swiss Re, 2023.

Tabela 20. Estatísticas básicas do Chile

	2015	2018	2019	2020	2021
PIB, US\$ bilhões	242,50	295,40	278,58	252,73	317,06
População, milhões	17,87	18,70	19,04	19,30	19,49
Renda <i>per capita</i> , US\$ mil	13,57	15,80	14,63	13,09	16,27
Faturamento US\$ bilhões					
Total	11,33	13,87	13,19	9,81	10,69
Vida	6,95	8,43	7,88	4,91	4,82
Não vida	4,38	5,44	5,31	4,89	5,87
Penetração, % PIB					
Total	4,67	4,69	4,73	3,88	3,37
Vida	2,86	2,85	2,83	1,94	1,52
Não vida	1,81	1,84	1,91	1,94	1,85
Densidade, US\$ mil <i>per capita</i>					
Total	0,63	0,74	0,69	0,51	0,55
Vida	0,39	0,45	0,41	0,25	0,25
Não vida	0,25	0,29	0,28	0,25	0,30

Adaptado de: Swiss Re, IFS, AMICE, 2015-2021. ^a Inclusive mútuas e cooperativas.

Uruguai

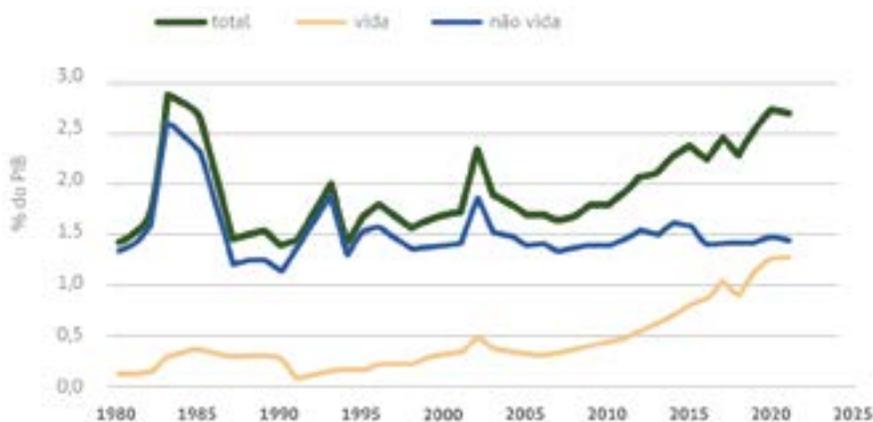
No Uruguai, as mútuas são organizações conhecidas como “*mutuales*” e desempenham um papel importante na área da saúde e proteção social. Elas são entidades sem fins lucrativos, formadas por grupos de pessoas que se associam voluntariamente para prover benefícios mútuos aos seus membros.

A atuação das *mutuales* no Uruguai abrange diversos serviços, incluindo assistência médica, previdência complementar, seguros e outras iniciativas de apoio social. Tais organizações, regulamentadas pela *Superintendencia de Servicios Financieros (SSF)*, que estabelece diretrizes e supervisiona suas atividades, devem cumprir requisitos de funcionamento, transparência, prestação de contas e proteção aos associados. Tal como a Argentina, o Uruguai não possui mútuas para proteção veicular.

Tabela 21. Estatísticas básicas do Uruguai

	2015	2018	2019	2020	2021
PIB, US\$ bilhões	53,27	64,52	61,23	53,56	59,32
População, milhões	3,40	3,43	3,43	3,43	3,43
Renda <i>per capita</i> , US\$ mil	15,66	18,83	17,86	15,62	17,31
Faturamento US\$ bilhões					
Total	1,27	1,47	1,55	1,46	1,60
Vida	0,43	0,57	0,69	0,67	0,75
Não vida	0,84	0,90	0,87	0,79	0,85
Penetração, % PIB					
Total	2,37	2,28	2,54	2,73	2,70
Vida	0,80	0,89	1,12	1,25	1,26
Não vida	1,57	1,39	1,42	1,48	1,43
Densidade, US\$ mil <i>per capita</i>					
Total	0,37	0,43	0,45	0,43	0,47
Vida	0,13	0,17	0,20	0,20	0,22
Não vida	0,25	0,26	0,25	0,23	0,25

Adaptado de: Swiss Re, IFS, AMICE, 2015-2021. ^a Inclusive mútuas e cooperativas.

Figura 51. Penetração do seguro no Uruguai

Adaptado de: Swiss Re, 2023.

3.10.4. Ásia

No contexto da Ásia, o conceito de "mútuas" para proteção veicular não é tão difundido quanto em outros países. A maioria dos países asiáticos possui um sistema de seguros automotivos mais tradicional, onde as seguradoras privadas são responsáveis por oferecer cobertura e proteção veicular.

No entanto, é importante observar que as práticas e os serviços podem variar em diferentes países da Ásia. Alguns países podem ter organizações ou associações semelhantes às mútuas, que fornecem proteção veicular de forma coletiva. No entanto, a presença dessas organizações pode ser limitada ou menos comum em comparação com outras regiões. As leis e os sistemas de seguro podem variar consideravelmente em cada país.

China

Na China, enquanto as companhias de seguros organizadas como sociedades por ações prosperaram, as mútuas não se desenvolveram totalmente. Antes de 2015, havia apenas uma mútua com abrangência empresa nacional. Em 2014, a IAIS estimava um *market share* das mútuas de apenas 0,3% do total do mercado chinês e de 0,1% do mercado das mútuas de seguros mundial, o que contrastava com a participação dos seguros chineses no mundo no valor de 6,9% (em termos de prêmios) e um índice de penetração dos seguros em 3,2% do PIB (2014).

No início de 2015, entretanto, a Comissão Reguladora de Seguros da China (CRSC) criou um esquema regulatório experimental para organizações de seguro mútuo que estabelecia certas regras para licenciamento e operação dessas empresas, incluindo requisitos quanto ao capital inicial mínimo. Em 2017, a CRSC aprovou a criação de três companhias de seguro mútuo, *Trust Mutual Life*, *Public Mutual* e *Hero Mutual*. O regulador chinês também aprovou o seguro de crédito mútuo para pequenas empresas e produtos de seguros de construção, previdência e saúde para grupos comunitários específicos. Desde então, uma nova era de seguro mútuo se abriu na China: muitas grandes empresas começaram a entrar no mercado e a ofertar crescente número de produtos de seguros.

No entanto, no mercado chinês de seguros atual, vários tipos de seguro mútuo ainda se encontram em estado de crescimento selvagem e não regulamentado, e existem muitos problemas. Em termos de *design*, a maioria dos produtos é mal projetada e muito semelhante entre

si; além disso, muitos não passaram por cálculos atuariais precisos, logo os riscos atuariais são enormes. Os termos da apólice são confusos e as seguradoras frequentemente modificam as cláusulas, dificultando a proteção dos direitos e interesses dos segurados. Em termos de supervisão, o mercado carece de supervisão na medida em que não existem regras ou regulamentos normativos unificados e claros sobre seguros mútuos. As autoridades de supervisão também não são unificadas, o que leva a violações de apólices para muitos produtos de seguros²⁹.

Na China, existem organizações conhecidas como "mutualidades" ou "associações mútuas", mas o conceito e a atuação dessas organizações podem ser diferentes em comparação a outras regiões, como na América Latina ou na Europa. Na China, as mutualidades são geralmente entidades sem fins lucrativos e têm um escopo amplo de atuação, abrangendo diversas áreas, como assistência médica, previdência, seguros, entre outros.

As mutualidades chinesas desempenham um papel significativo na prestação de serviços de proteção social e benefícios para seus membros. Elas são formadas por grupos de pessoas ou empresas que se associam voluntariamente para compartilhar riscos e oferecer benefícios mútuos. A seguir, algumas áreas de atuação das mutualidades na China:

- 1. Assistência Médica:** as mutualidades chinesas oferecem serviços de assistência médica aos seus membros. Elas possuem redes de estabelecimentos médicos conveniados, como clínicas e hospitais, onde os membros podem obter cuidados médicos, consultas, exames, internações hospitalares e outros serviços de saúde.
- 2. Previdência Complementar:** algumas mutualidades chinesas fornecem serviços de previdência complementar, permitindo que os membros acumulem fundos para aposentadoria e oferecendo benefícios relacionados à segurança financeira no futuro.
- 3. Seguros:** as mutualidades também podem atuar no setor de seguros na China. Elas oferecem coberturas de seguro em áreas como seguro de vida, seguro de saúde, seguro de acidentes pessoais, seguro de propriedade, entre outros. Essas coberturas podem variar de acordo com a mutualidade e os planos oferecidos.
- 4. Apoio Social:** as mutualidades chinesas também podem desempenhar um papel de apoio social, por meio de programas e iniciativas que promovem o bem-estar dos membros e contribuem para o desenvolvimento da comunidade. Isso pode incluir atividades de promoção da saúde, educação, eventos culturais, assistência a grupos vulneráveis, entre outros.

A atuação das mutualidades na China é influenciada pelo sistema de proteção social e pelas políticas governamentais do país. São regulamentadas e supervisionadas pelas autoridades competentes para garantir que atendam aos requisitos legais e ofereçam serviços adequados aos membros.

O cenário das mutualidades na China é complexo e variado, com diferentes modelos e características em diferentes regiões do país. As práticas e a atuação das mutualidades podem variar dependendo da localização e dos regulamentos específicos aplicáveis.

Na China, não existem mútuas específicas para proteção veicular tal como em outros países, por exemplo, Brasil. No sistema de seguro automotivo na China, as seguradoras privadas são as únicas responsáveis por oferecer cobertura e proteção veicular aos proprietários de veículos.

Os proprietários de veículos na China são obrigados a adquirir um seguro de responsabilidade civil de trânsito, que cobre danos a terceiros causados por um veículo. Além disso, os proprietários têm a opção de contratar coberturas adicionais, como seguro contra danos próprios, roubo, colisões, entre outros, oferecidos pelas seguradoras privadas.

29 Ver Nie (2021).

As seguradoras privadas na China possuem uma ampla gama de planos e opções de seguro veicular, adaptados às necessidades dos proprietários de veículos. Elas fornecem proteção financeira em caso de acidentes, danos, roubo ou outras eventualidades relacionadas aos veículos.

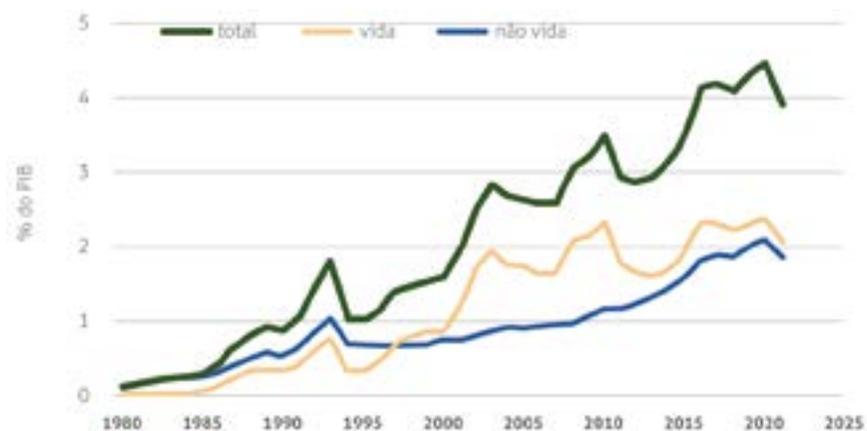
Em resumo, na China, os seguros veiculares são contratados diretamente com seguradoras privadas, especializadas em oferecer cobertura e proteção veicular. Por isso, não há uma presença significativa de mútuas específicas para proteção veicular no país.

Tabela 22. Estatísticas básicas da China

	2015	2018	2019	2020	2021
Total	11.061,5	13.894,8	14.279,9	14.687,7	17.734,1
Vida	1.379,86	1.402,76	1.407,75	1.411,10	1.412,36
Não vida	8,02	9,91	10,14	10,41	12,56
Faturamento US\$ bilhões					
Total	386,50	566,98	617,40	655,87	696,13
Vida	210,76	307,16	329,43	347,54	365,46
Não vida	175,74	259,82	287,97	308,32	330,67
Penetração, % PIB					
Total	3,49	4,08	4,32	4,47	3,93
Vida	1,91	2,21	2,31	2,37	2,06
Não vida	1,59	1,87	2,02	2,10	1,86
Densidade, US\$ mil per capita					
Total	0,28	0,40	0,44	0,46	0,49
Vida	0,15	0,22	0,23	0,25	0,26
Não vida	0,13	0,19	0,20	0,22	0,23

Adaptado de: Swiss Re, IFS, AMICE, 2015-2021. ^a Inclusive mútuas e cooperativas.

Figura 52. Penetração do seguro na China



Adaptado de: Swiss Re, 2023.

Índia³⁰

A penetração de seguros na Índia é de 4,2% do PIB (2021), e podia ser muito maior se não houvesse uma lacuna em suas opções de proteção contra riscos. Sua classe alta e média-alta é a principal meta das apólices de seguro convencionais. As pessoas na base da pirâmide são atendidas pelos esquemas de seguridade social do governo. Entre esses dois grupos, existe um vasto segmento de renda média com capacidade para pagar, mas pouco atendido pelas seguradoras, sem acesso a seguros por preços razoáveis.

De acordo com um relatório do governo indiano de 2021, os esquemas do governo central e estadual fornecem cobertura de hospitalização para cerca de 700 milhões de pessoas na base da pirâmide, enquanto cerca de 250 milhões são cobertas por seguro voluntário privado. Isso significa que os 400 milhões restantes – 30% da população indiana – não possuem nenhum tipo de plano de saúde suplementar. Percentuais semelhantes existem nos outros ramos de seguros pessoais.

As mútuas estão presentes em dezenas de países e representam mais de 26% do mercado global de seguros. Elas são reconhecidas e regulamentadas nas principais economias – mas não na Índia, apesar de os modelos de financiamento comunitários e cooperativos não serem estranhos ao país. A Índia conta com mais de 800 mil cooperativas, com quase 300 milhões de membros. Mais de 80 milhões de mulheres participam de 7 milhões de grupos de autoajuda que juntam suas economias e usam-nas para conceder empréstimos aos membros do grupo. Dada essa história e a familiaridade dos indianos com os modelos cooperativos, as mútuas forneceriam um caminho viável para democratizar o acesso aos seguros. Além disso, a abordagem de longo prazo baseada em valor e voltada para as necessidades das mútuas as tornam uma plataforma apropriada para construir comunidades com melhor nível de bem-estar.

Em 2016, a Índia tinha 19 seguradoras mútuas que cobriam mais de 3,5 milhões de pessoas com *market share* em prêmios de apenas 0,7% (2014). Tais entidades, apesar de registradas como sociedades ou cooperativas, operam não reguladas pelo governo. Nota-se que a maioria das mútuas é administrada por coletivos de mulheres e instituições financeiras de base, portanto, as mulheres constituem mais de 90% de seus principais membros. Muitas comunidades começaram suas próprias mútuas porque faltavam produtos apropriados no mercado de seguros tradicional, com prêmios acessíveis, bem como faltava um sistema de gerenciamento de risco transparente e responsável.

Alguns desenvolvimentos recentes, entretanto, têm o potencial de catalisar o crescimento das mútuas no país. De início, a Autoridade Reguladora e de Desenvolvimento de Seguros da Índia reconheceu, pela primeira vez, o trabalho realizado pelas mútuas no segmento de microsseguros e recomendou a redução no valor mínimo de capital disponível necessário para mútuas e cooperativas operarem em microsseguro – reduzindo esse requisito do nível atual de INR 1 bilhão (cerca de US\$ 13 milhões) para INR 200 milhões (cerca de US\$ 3 milhões). Em segundo, nota-se o interesse em seguros mútuos por parte de investidores e empresas de *insurtech*, o que representa grande oportunidade para as mútuas indianas mobilizarem fundos e deslançarem.

Na Índia, as mútuas são conhecidas como *Mutual Benefit Societies*, em português, Sociedades de Benefícios Mútuos, ou *Cooperative Societies*, em português, Sociedades Cooperativas. Elas diferem das seguradoras tradicionais, por funcionarem com base no princípio da cooperação e solidariedade entre os membros.

As Sociedades de Benefícios Mútuos na Índia são formadas por um grupo de pessoas que se juntam voluntariamente para contribuir financeiramente e oferecer proteção mútua uns aos outros contra riscos específicos, como saúde, acidentes ou morte. Essas sociedades podem ser estabelecidas para atender a diferentes necessidades, como cobertura de saúde, seguro de vida ou proteção contra perda de propriedade.

Os membros de uma Sociedade de Benefícios Mútuos pagam uma taxa de adesão e contribuem

30 Ver Agarwal, P. et al. (2020).

regularmente com contribuições ou prêmios para formar um fundo comum. Quando um membro enfrenta uma situação de risco coberta pelo acordo, ele pode solicitar benefícios ou indenizações do fundo comum. A quantia paga dependerá das regras e dos regulamentos da sociedade.

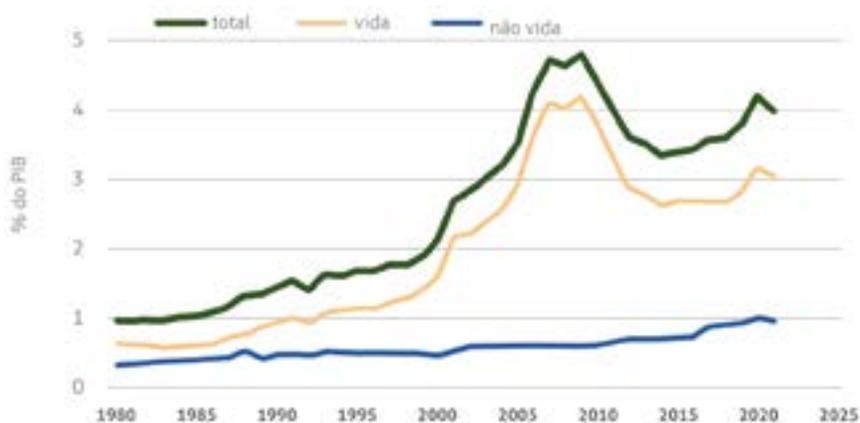
Tabela 23. Estatísticas básicas da Índia

	2015	2018	2019	2020	2021
PIB, US\$ bilhões	2.103,59	2.702,93	2.831,55	2.667,69	3.176,30
População, milhões	1.322,87	1.369,00	1.383,11	1.396,39	1.407,56
Renda <i>per capita</i> US\$ mil	1,59	1,97	2,05	1,91	2,26
Faturamento US\$ bilhões					
Total	71,78	97,34	107,89	111,91	126,98
Vida	56,68	72,67	80,79	84,69	96,68
Não vida	15,10	24,67	27,10	27,22	30,30
Penetração, % PIB					
Total	3,41	3,60	3,81	4,20	4,00
Vida	2,69	2,69	2,85	3,17	3,04
Não vida	0,72	0,91	0,96	1,02	0,95
Densidade, US\$ mil <i>per capita</i>					
Total	0,05	0,07	0,08	0,08	0,09
Vida	0,04	0,05	0,06	0,06	0,07
Não vida	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02

Adaptado de: Swiss Re, IFS, AMICE, 2015-2021. *Inclusive mútuas e cooperativas.

É importante observar que as Sociedades de Benefícios Mútuos não são seguradoras regulamentadas pelo órgão regulador de seguros da Índia, a *Insurance Regulatory and Development Authority of India* (IRDAI). Essas sociedades são reguladas pela Lei das Sociedades Cooperativas.

Figura 53. Penetração do seguro na Índia



Adaptado de: Swiss Re, 2023.

As Sociedades de Benefícios Mútuos têm uma presença significativa em áreas rurais e entre comunidades específicas na Índia, oferecendo uma alternativa acessível aos seguros tradicionais. Essas sociedades são frequentemente administradas por membros eleitos ou por uma diretoria, e as decisões são tomadas de forma democrática pelos membros.

É importante verificar anteriormente a reputação e a legitimidade de uma Sociedade de Benefícios Mútuos, pois existem casos de organizações fraudulentas que operam ilegalmente. Recomenda-se consultar o órgão regulador relevante ou buscar a orientação de profissionais para tomar decisões informadas sobre a adesão a essas sociedades na Índia.

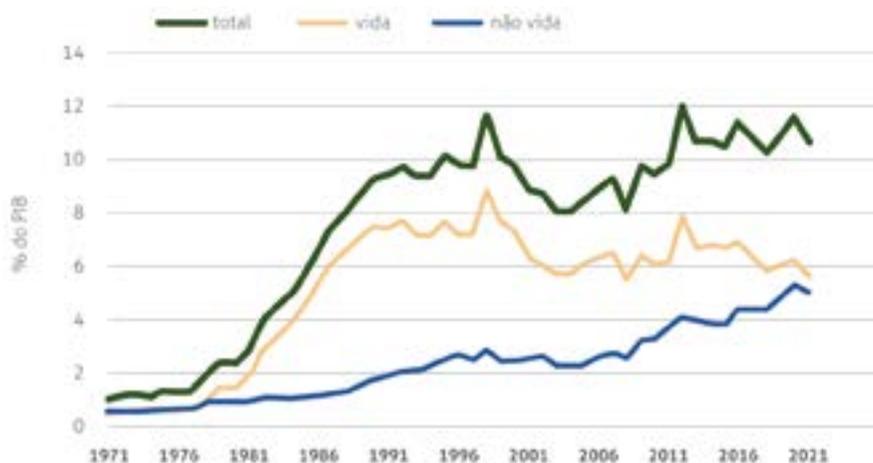
Coreia do Sul

A legislação sobre o seguro na Coreia do Sul não dá tratamento diferente para as mútuas, salvo em poucas situações. É permitida a participação do capital externo para as mútuas de grande porte. Na transparência e *disclosure*, não há diferença, e as mesmas regras são aplicadas nas seguradoras e mútuas. As mútuas podem operar no ramo vida e não vida, bem como no resseguro, fato interessante. As mútuas de grande porte são submetidas à mesma taxaçoão que as seguradoras. No computo total, as mútuas participam com 8% no faturamento total, 9% no ramo vida e 6%, no não vida.

Tabela 24. Estatísticas básicas da Coreia do Sul

	2015	2018	2019	2020	2021
PIB, US\$ bilhões	1.465,77	1.724,85	1.651,42	1.644,31	1.810,96
População, milhões	51,01	51,59	51,76	51,84	51,74
Renda <i>per capita</i> , US\$ mil	28,73	33,44	31,90	31,72	35,00
Faturamento US\$ bilhões					
Total	153,62	176,31	179,03	190,09	193,01
Vida	98,22	100,85	99,19	103,05	101,87
Não vida	55,40	75,45	79,84	87,03	91,14
Penetração, % PIB					
Total	10,48	10,22	10,84	11,56	10,66
Vida	6,70	5,85	6,01	6,27	5,62
Não vida	3,78	4,37	4,83	5,29	5,03
Densidade, US\$ mil <i>per capita</i>					
Total	3,01	3,42	3,46	3,67	3,73
Vida	1,93	1,96	1,92	1,99	1,97
Não vida	1,09	1,46	1,54	1,68	1,76

Adaptado de: Swiss Re, IFS, AMICE, 2015-2021. ^a Inclusive mútuas e cooperativas.

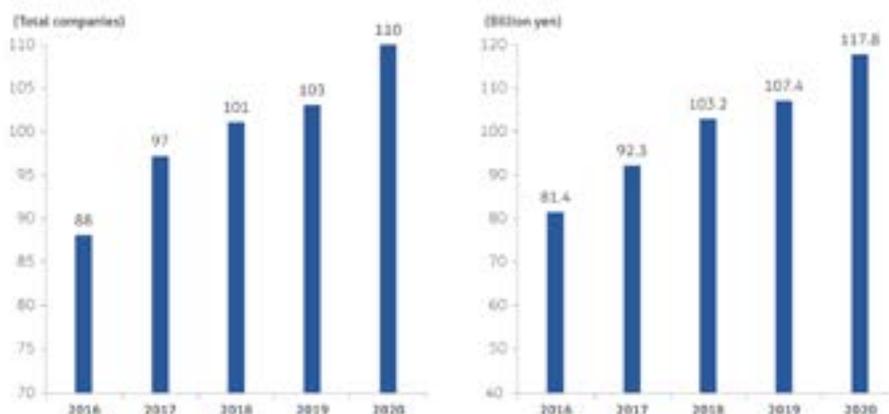
Figura 54. Penetração do seguro na Coreia do Sul

Japão

A Lei de Negócios de Seguros (LNS) é o instrumento básico para supervisão e regulação dos seguros e resseguros no Japão. A Lei consiste principalmente em três partes: i) disposições relativas à supervisão e regulação de pessoas/entidades envolvidas no negócio de seguros; ii) disposições relativas à constituição e organização das sociedades mútuas de seguros e iii) disposições relativas à proteção dos consumidores de seguros (incluindo segurados ou beneficiários). A Agência de Supervisão Financeira (FSA) é a autoridade governamental que regula o setor de seguros e supervisiona as entidades que conduzem negócios de seguros e relacionados. A autorização cabe ao Primeiro-Ministro do Japão, que delega autoridade (excluindo certos poderes importantes, como conceder ou cancelar licenças de negócios de seguros) ao comissário da FSA.

As entidades envolvidas nos seguros no Japão podem ser seguradoras ou mútuas de seguros. Há um terceiro tipo classificado como "instituições de seguros de pequena monta e prazo curto" (sigla SASTI em inglês) que também podem ser sociedades por ações ou mútuas. A estrutura corporativa em geral envolve uma diretoria, um conselho ou comitê de auditores (com algumas exceções em relação às SASTI) e um auditor contábil (também com algumas exceções em relação às SASTI). Além disso, as seguradoras japonesas devem deter mais de JPY 1 bilhão em capital declarado (no caso de sociedade anônima) e em fundos comuns (no caso mútuas), incluindo, nesse, caso uma reserva para resgate do fundo. No caso das SASTI, o valor exigido de capital declarado é bem menor, de JPY 10 milhões. A FSA estabelece margem de solvência para avaliar a solidez dos negócios das entidades que vendem seguros. Tal requisito se aplica de modo semelhante às seguradoras, mútuas e instituições SASTI.

O mercado japonês de seguros de ramos elementares (não vida) inclui além de seguradoras, cooperativas e mútuas que oferecem seguros de incêndio, acidentes pessoais e automóveis. Um desenvolvimento importante foi a constituição em 2006 das instituições SASTI, propiciada por uma emenda à Lei de Negócios de Seguros que permite requerimentos de capital menores que as seguradoras e mútuas, com a necessidade apenas de registro na FSA para operarem, o que permite flexibilidade no desenho dos produtos. Elas podem vender produtos de seguro de vida e não vida. O número de membros das SASTI continua a crescer e seu mercado, idem. No grupo não vida, os seguros vendidos são principalmente de fiança locatícia, incêndio, residencial e seguro de responsabilidade civil de aluguel. Algumas SASTI cresceram na medida em que puderam optar por obter licença para operar como seguradoras, o inverso também ocorrendo, ou seja, seguradoras criando SASTI para aproveitar esse nicho de mercado em melhores condições.

Figura 55. Dados do mercado de seguros de pequeno valor e curto prazo

Fonte: The Small Amount and Short-Term Insurance Associations of Japan.

As seguradoras de vida têm sido cautelosas quanto à entrada no segmento das SASTI, pois geralmente emitem apólices com prazos mais longos, de 10 anos ou vitaliciamente. Apólices com prazos limitados a um ano ou menos não pareciam, em princípio, um negócio atraente. No entanto, com o surgimento das *fnstechs* e *insurtechs*, tais empresas têm aumentado o número de produtos de seguros disponíveis que lhes permitem abordar segmentos que relutavam em comprar seguros, especialmente jovens. O seguro de pequenos montantes e de curto prazo é ideal para identificar a comercialização de produtos que correspondem a dados demográficos específicos e para flexibilidade atendendo a uma ampla gama de necessidades dos clientes com um amplo portfólio de seguros produtos. Assim, também, no grupo vida, observa-se o processo das principais companhias de seguros iniciando no segmento das SASTI. As grandes empresas estimam que as informações coletadas por meio do *marketing* de base ampla permitirão sinergias de grupo, oferecendo produtos novos e flexíveis, atendendo a diversas necessidades dos clientes. Todos esses produtos aproveitam as características dos seguros das SASTI e seriam difíceis de se desenvolver rapidamente dentro do mercado convencional de seguros.

No Japão, não existem mútuas específicas para proteção veicular. O sistema de seguro automotivo no Japão é predominantemente baseado em seguradoras privadas que oferecem diferentes tipos de cobertura para veículos. Lá, é obrigatório possuir um seguro de responsabilidade civil automotiva, conhecido como "*jibaiseki hoken*", que cobre danos a terceiros causados por um veículo. Além disso, os proprietários de veículos podem optar por adquirir coberturas adicionais, como seguro contra danos próprios, roubo, colisões, entre outros.

As seguradoras privadas no Japão oferecem uma ampla gama de planos e opções de seguro veicular, adaptados às necessidades individuais dos proprietários de veículos. Essas seguradoras fornecem proteção financeira em caso de acidentes, danos, roubo ou outras eventualidades relacionadas aos veículos. Portanto, no Japão, é comum que os seguros veiculares sejam contratados diretamente com seguradoras privadas, especializadas em oferecer cobertura e proteção veicular. Não há uma presença significativa de mútuas ou organizações semelhantes para proteção veicular no país.

No Japão, existem organizações conhecidas como "*kyosai kumiai*" ou "*kyosai kai*", que podem ser consideradas mútuas ou associações mútuas. Essas organizações são semelhantes às mutualidades e desempenham um papel importante na prestação de serviços de proteção social e benefícios para seus membros. As *kyosai kumiai* são geralmente estabelecidas em setores específicos, como saúde, previdência complementar, acidentes de trabalho, desemprego, aposentadoria, entre outros. Elas são formadas por grupos de pessoas ou empresas que se associam voluntariamente para compartilhar riscos e oferecer benefícios mútuos aos seus membros.

Algumas áreas em que as *kyosai kumiai* atuam incluem:

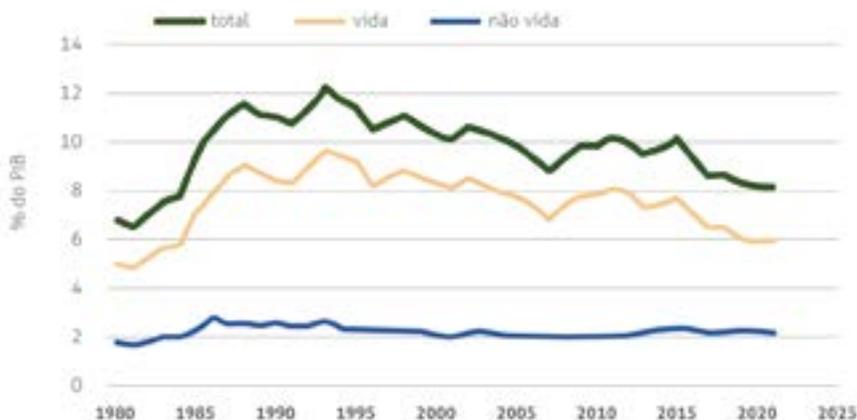
1. Assistência Médica: existem *kyosai kumiai* que oferecem serviços de assistência médica aos seus membros, incluindo cobertura de saúde, acesso a clínicas e hospitais conveniados, além de reembolso de despesas médicas.
2. Previdência Complementar: algumas *kyosai kumiai* fornecem serviços de previdência complementar, permitindo que os membros acumulem fundos para aposentadoria e oferecendo benefícios relacionados à segurança financeira no futuro.
3. Seguros de Acidentes de Trabalho: existem *kyosai kumiai* que oferecem cobertura de seguro para acidentes de trabalho, proporcionando proteção e compensação aos trabalhadores em caso de lesões ou acidentes ocorridos no ambiente de trabalho.
4. Desemprego: Algumas *kyosai kumiai* oferecem benefícios de seguro-desemprego ou assistência no caso de perda de emprego.

As *kyosai kumiai* são regulamentadas pelo governo japonês e devem cumprir requisitos específicos em relação à governança, transparência e proteção aos membros. Elas desempenham um papel importante na proteção social e na prestação de serviços de benefícios mútuos para os participantes.

Tabela 25. Estatísticas básicas do Japão

	2015	2018	2019	2020	2021
PIB, US\$ bilhões	4.444,93	5.037,84	5.123,32	5.040,11	4.940,88
População, milhões	127,14	126,81	126,63	126,26	125,68
Renda <i>per capita</i> , US\$ mil	34,96	39,73	40,46	39,92	39,31
Faturamento US\$ bilhões					
Total	449,71	438,41	427,58	414,48	403,59
Vida	343,82	327,55	311,11	300,70	295,85
Não vida	105,89	110,86	116,47	113,78	107,74
Penetração, % PIB					
Total	10,12	8,70	8,35	8,22	8,17
Vida	7,74	6,50	6,07	5,97	5,99
Não vida	2,38	2,20	2,27	2,26	2,18
Densidade, US\$ mil <i>per capita</i>					
Total	3,54	3,46	3,38	3,28	3,21
Vida	2,70	2,58	2,46	2,38	2,35
Não vida	0,83	0,87	0,92	0,90	0,86

Adaptado de: Swiss Re, IFS, AMICE, 2015-2021.*Inclusive mútuas e cooperativas.

Figura 56. Penetração do seguro no Japão

Filipinas³¹

O caso das Filipinas é especialmente interessante para o Brasil. Antes de 2006, as Filipinas enfrentavam o desafio de uma alta atividade informal de mútuas de microsseguro, situação em que nem mesmo se sabia com exatidão o significado de “microsseguro”.

Em 2006, a Insurance Commission (IC) emitiu o *Insurance Memorandum Circular* (IMC) N. 9-2006 para formalizar as atividades de microsseguro³² e definir produtos de microsseguro, o que marcou o início do processo de regulação do microsseguro nas Filipinas. A Circular mencionada:

- Definiu nova classe de operadoras de seguro – as “Associações de Benefício Mútuo” especializadas em microsseguros (MI-MBAs);
- Forneceu uma definição de microsseguro aplicável a tais negócios ofertados por todos os tipos de seguradoras;
- Incluiu isenções e desonerações relacionadas às características do produto das MI-MBAs.

Dessa forma, nas Filipinas, “microsegurador” se refere a todos os tipos de provedores formalizados de microsseguro, ou seja, seguradoras comerciais, sociedades cooperativas de seguros e MI-MBAs.

A IC emitiu outras normas sobre aspectos importantes para as operações de microsseguro como requisitos de capital com base em risco e aplicação do princípio da proporcionalidade no preenchimento do perfil de risco e na “*due diligence*” do cliente, simplificando e reduzindo tais requisitos para clientes de baixo risco e operações não suscetíveis à lavagem de dinheiro.

O impulso para a formalização ganhou momento em 2010, com maior coordenação institucional e a criação do “*Regulatory Framework for Microinsurance*”, estratégia que atravessava as jurisdições da IC, do Banco Central (BSP), da Autoridade de Desenvolvimento Cooperativo (CDA) e do Ministério das Finanças (DOF). Como tal, várias normas foram emitidas em conjunto por essas agências abordando diversos aspectos da estrutura regulatória do microsseguro como:

- Regras sobre características e agregação de produtos (“*bundling*”);
- Regras de capital: as seguradoras comerciais com pelo menos 50% de sua carteira compreendendo microsseguro receberam uma redução de 50% nas exigências de capital

31 Ver A2II (2017), “Regulatory Impact Assessments: Microinsurance Regulations in Peru and the Philippines”, in <https://a2ii.org/en/knowledge-center/regulatory-impact-assessments-microinsurance-regulations-in-peru-and-the-philippines> e ICMIF (2018), “Mutual & Cooperative Microinsurance in the Philippines: A Landscape Study” in <https://civicrm.icmif.org/sites/default/files/ICMIF%20Philippines%20555%20diagnostic%20report%20FINAL.pdf>.

32 Desde julho de 2013, microsseguro é definido como um contrato com limite diário de prêmio de PHP 35 ou USD 0,71 e uma cobertura máxima de PHP 466.000 ou aproximadamente USD 9.400.

total para seguradoras em 2012 (Decreto DOF N. 15-2012) (isso buscou incentivar a participação de seguradoras comerciais no mercado de microsseguros após se ter observado que o IMC N. 9-2006 gerou pouca resposta das seguradoras comerciais);

- Requisitos de licenciamento e treinamento para entidades que podem subscrever e vender microsseguro;
- Requerimentos de condução dos negócios, incluindo simplicidade das cláusulas contratuais, documentação, uso do logotipo do microsseguro, cobrança de prêmios, regulação de sinistros e resolução alternativa de disputas;
- Definição das atividades de seguro que precisavam e as que não precisavam ser formalizadas: todas as atividades com contribuições regulares ou pagamento de prêmio antes da ocorrência de um evento contingente e com benefícios garantidos na ocorrência desse evento são consideradas como seguro e devem ser licenciadas;
- Opção de formalização ou cessação de atividades para entidades que exerciam atividades de natureza seguradora, incluindo mútuas, cooperativas e ONG;
- Exigência de que os recursos acumulados pelas entidades informais de seguro fossem usados exclusivamente em benefício dos associados e que o eventual excedente lhes fosse devolvido.

A criação de opções para formalização foi fundamental para o sucesso dessa estratégia. A política do governo sobre “atividades informais de seguros”, emitida em 2010, estabelecia um tempo de transição de 1 a 2 anos para formalizar os negócios e dava à entidade cinco opções de formalização:

- Entrar em parceria com seguradoras e cooperativas estabelecidas em apólices de vida em grupo;
- Tornar-se agente de microsseguros;
- Tornar-se corretor de microsseguros com um requerimento menor de capital;
- Tornar-se uma associação de benefício mútuo especializada em microsseguro (MI-MBA);
- Tornar-se uma seguradora comercial ou uma cooperativa de seguros.

A partir de 2015, as autoridades filipinas trabalharam no refinamento da estrutura regulatória. A IC, por meio da Circular nº 54, instituiu a “Estrutura Aperfeiçoada de Regulação do Microseguro” abordando as principais lacunas e obstáculos em relação a: i) papéis, funções, responsabilidades e limitações dos intermediários de microsseguros; ii) agrupamento de produtos para incentivar a inovação; iii) design de produtos sob medida e orientados pela demanda e iv) diretrizes para transferência de risco mais robusta por meio do cosseguro e do resseguro, especialmente para grandes riscos.

No que concerne à intermediação, a IC buscou fornecer clareza sobre o desenvolvimento, a utilização e a condução dos canais de distribuição. O novo quadro regulatório estabeleceu requisitos em quatro aspectos, a saber: i) canais de distribuição aceitáveis que viessem a ser contratados; ii) funções e atividades permitidas dos canais de distribuição; iii) responsabilidades e conduta de mercado dos canais de distribuição e outras partes envolvidas e iv) medidas de defesa do consumidor.

Em suma, os elementos-chave dos regulamentos filipinos de microsseguro evoluíram por meio de uma série de instrumentos legais e estratégias que abrangeram:

- Definição de microsseguro;
- Requisitos prudenciais para provedores de microsseguro;
- Regras relacionadas aos produtos;
- Resolução alternativa de disputas;
- Abordagem abrangente para formalização;
- Licenciamento, treinamento e o papel dos intermediários;
- Capacitação do órgão regulador;
- Ajustes periódicos nos instrumentos e nas técnicas de supervisão.

A cooperação entre IC, BSP, CDA e SEC foi particularmente importante para os esforços de formalização. Em 2015, uma nova Força-Tarefa sob a liderança do Ministério das Finanças e da IC foi criada para avaliar o progresso do esforço de formalização e impulsionar a formalização de todas as atividades de seguro informal remanescentes.

Também em termos de prazos, as Filipinas são um caso ideal, pois o processo foi minucioso e de longo prazo em sua abordagem. A estrutura evoluiu de uma única Circular em 2006 para uma estrutura abrangente, com objetivos claros.

Os ajustes periódicos nos procedimentos de supervisão foram também fundamentais para permitir uma implantação bem-sucedida da formalização. Esses ajustes compreenderam vários elementos, dentre eles:

- Processos mais rápidos para aprovação de produtos de microsseguros;
- Novos sistemas de supervisão interna e externa pela IC e BSP;
- Taxas de fiscalização mais baixas para as MI-MBAs e negócios de microsseguro em geral;
- Capacitação da equipe da IC, que incluiu treinamento e criação de uma divisão separada de microsseguro.

Finalmente, os seguintes elementos "não técnicos" foram fundamentais nas Filipinas:

- **Forte apoio político;**
- **Coordenação entre diferentes órgãos governamentais;**
- **Processo consultivo e colaborativo com o setor privado.**

Quadro 3. Três fases das estratégias nacionais e instrumentos legais e regulatórios

Descrição	Principais Características
Fase 1 (2006 – 2009)	
Foram definidos o microsseguro, as primeiras regras proporcionais sobre produtos e distribuição, e foi criada uma nova categoria de provedores de microsseguro.	<ul style="list-style-type: none"> • Circular do IC criando Microinsurance-Mutual Benefit Associations (MI-MBAs), definindo microsseguro e estabelecendo padrões de produtos e intermediários. • Requisitos mais flexíveis de Conheça Seu Cliente (KYC). • Regra do Banco Central (<i>Bangko Sentral ng Pilipinas, BSP</i>) permitindo que bancos rurais e de economia popular comercializem microsseguro.
Fase 2 (2010 - 2013)	
Foi introduzido um conjunto abrangente de estratégias nacionais para o microsseguro, incluindo uma estrutura regulatória proporcional.	<ul style="list-style-type: none"> • Abordagem conjunta de formalização entre os supervisores. • Uma estratégia abrangente, a Estratégia Nacional de Microsseguro (2010), e três estratégias adicionais de microsseguro: Quadro Regulatório para Microsseguro, Roteiro para Alfabetização Financeira e Quadro de Resolução Alternativa de Disputas. • Uma série de instrumentos legais e regulatórios para implementar as estratégias, principalmente do IC, mas alguns envolvendo outras autoridades. • Circular e sistema de monitoramento separado de desempenho para microsseguro (SEGURO).

Descrição	Principais Características
Fase 3 (2015 em diante)	
<p>O arcabouço regulatório foi ampliado em escopo bem como aperfeiçoado com base na experiência de mercado, por meio de regulamentação geral revisada e regulamentações específicas para linhas próprias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Emissão de regulamentações do IC chamadas de “Estrutura Regulatória Aprimorada”, que abordam a distribuição, o agrupamento de produtos e o resseguro do microsseguro. • Emissão de regulamentações do IC para determinados setores por meio de três estruturas regulatórias, incluindo o Quadro de MicroAgri, o Quadro de Micro Previdência e o Quadro de Micro Saúde.

Fonte: A2II, 2017.

Resultado: O que foi alcançado?

A avaliação das mudanças regulatórias, para verificar se alcançaram os objetivos da política, busca responder a estas três questões principais:

- **A estrutura regulatória e as estratégias garantiram acesso amplo?**
- **O setor privado está fornecendo esse acesso?**
- **Existe proteção adequada ao consumidor?**

As respostas correspondentes podem ser notadas nas tabelas a seguir:

Quadro 4. O quadro regulatório levou a um acesso amplo?

Avaliação	Justificativa e Indicadores
<p>Aumento da adesão ao microsseguro</p>	<p>Até o final de 2014, existem mais de 31 milhões de apólices de microsseguro ativas, indicando uma taxa de cobertura de microsseguro de 30% (população de 102 milhões). Embora uma proporção substancial dessas apólices possa ter se originado da formalização de negócios informais preexistentes, isso representa um aumento drástico em relação a 2007, quando estimava-se que o total de clientes de microsseguro nos mercados formal e informal totalizasse 2,9 milhões.</p>
<p>Aumento do alcance potencial</p>	<p>A formalização do papel das Associações Mútuas de Benefícios de Microsseguro (MI-MBAs) e dos Bancos Rurais como intermediários possibilitou o acesso ao microsseguro para seus respectivos membros e clientes, que representam um grande número de pessoas. O número de membros das MI-MBAs cresceu de 600.000 para mais de 3 milhões entre 2008 e 2014. Os Bancos Rurais possuem 6 milhões de clientes em todo o país.</p>
<p>Produtos mais acessíveis e significativos</p>	<p>O número de produtos de microsseguro registrados aumentou pelo menos quatro vezes após o lançamento do quadro regulatório de 2010. Esses produtos estão sujeitos a requisitos que especificam características do produto que atendem às necessidades do segmento de baixa renda, como simplicidade, acessibilidade e exclusões mínimas.</p> <p>O esforço do IC para impulsionar o desenvolvimento de protótipos de produtos também ajudou a gerar o design de produtos independentes, ao demonstrar para a indústria a concepção do microsseguro. Muitos produtos lançados desde 2010 são baseados nos contratos de apólices protótipos.</p>

Fonte: A2II, 2017

Quadro 5. O quadro regulatório levou a um maior engajamento do setor privado?

Avaliação	Justificativa e Indicadores
Aumento da diversidade, quantidade e atividade de seguradoras que oferecem microsseguro	Antes de 2006, o microsseguro era dominado pelas Instituições de Microfinanças (IMFs). Hoje, após a implementação do quadro regulatório, os microseguradores incluem seguradoras comerciais, cooperativas e MI-MBAs que competem por participação de mercado. No total, quase metade das seguradoras comerciais estão envolvidas, em algum grau, no microsseguro. O número de produtos no mercado também cresceu significativamente, em parte, devido ao desenvolvimento de produtos protótipos.
Aumento da diversidade em parcerias e modelos de distribuição	No âmbito do quadro regulatório, as Instituições de Microfinanças (IMFs) na forma de bancos rurais, cooperativas e ONGs se tornaram agentes que atendem milhões de mutuários com seguros. Também existem várias dessas organizações e outras que estabelecem parcerias com seguradoras comerciais por meio de acordos de cobertura de apólice em grupo. Por exemplo, como as MI-MBAs só podem oferecer produtos de vida, elas começaram a estabelecer parcerias com seguradoras comerciais para produtos de não vida na busca por crescimento e diversificação.

Fonte: A2II, 2017.

Quadro 6. A proteção do consumidor é efetiva sob o quadro regulatório?

Avaliação	Justificativa e Indicadores
Conduta empresarial fortalecida no microsseguro formalizado	Dada a alta magnitude da formalização, muitos clientes de microsseguro que, antes tinham cobertura informal, se beneficiaram das regulamentações sobre conduta dos negócios (divulgação, contrato de apólice, logotipo, intermediários, KYC, prazo de reivindicações, ADReM etc.), o que melhorou o nível de proteção ao consumidor. Em 2015, as autoridades iniciaram outro esforço de formalização, enfatizando que ainda existem provedores informais no mercado que precisam ser incluídos em um ambiente formal.
Ampla abrangência da supervisão da proteção ao consumidor	A colaboração interinstitucional na formalização entre o IC, BSP, CDA e SEC abriu caminho para uma abordagem coordenada à formalização e para uma coordenação mais forte na supervisão contínua.
Aumento de recursos de supervisão dedicados à supervisão do microsseguro	Foram feitas adaptações na capacidade e nos sistemas de supervisão, incluindo treinamento de funcionários, aprovação de produtos e monitoramento de desempenho (SEGURO), melhoria na transparência do desempenho dos negócios de microsseguro e valor para os clientes e capacitação dos funcionários para lidarem de forma mais adequada com o microsseguro.

Fonte: A2II, 2017.

Como se vê, nesse aspecto, o caso das Filipinas é de inegável sucesso.

Tabela 25. Mercado das Filipinas

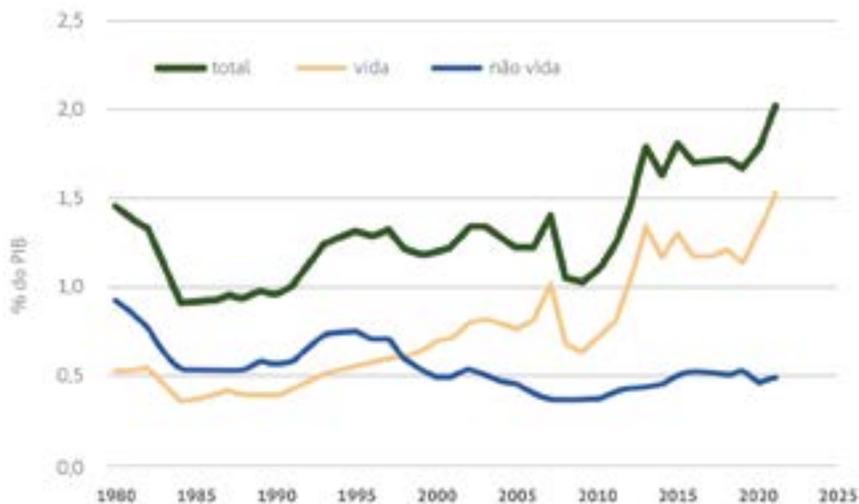
Tipo de Seguradora	2012	2013	2014
Número total de seguradoras comerciais, incluindo seguradoras cooperativas	110	108	104
Número total de seguradoras comerciais, incluindo seguradoras cooperativas que oferecem microsseguro	12	31	42
Prêmio de microsseguro cobrado, vida (PHP mn)	1.119	1.285	1.417
Prêmio microsseguro cobrado, não vida (PHP mn)	228	236	245
Número total de MBAs	28	28	34
Número de MIOMBAs	18	21	21
MI-MBAs Prêmio de microsseguro coletado, vida (PHP mn)	1.663	1.954	2.147
Prêmio total geral coletado de todas as seguradoras e ramos	3.010	3.475	3.809

Fonte: Insurance Commission Data, 2015.

Tabela 26. Estatísticas básicas das Filipinas

	2015	2018	2019	2020	2021
PIB, US\$ bilhões	306,45	346,84	376,82	361,75	394,09
População, milhões	103,03	108,57	110,38	112,19	113,88
Renda <i>per capita</i> , US\$ mil	2,97	3,19	3,41	3,22	3,46
Faturamento US\$ bilhões					
Total	5,55	5,97	6,30	6,44	7,95
Vida	4,01	4,21	4,30	4,74	5,99
Não vida	1,54	1,76	2,00	1,70	1,96
Penetração, % PIB					
Total	1,81	1,72	1,67	1,78	2,02
Vida	1,31	1,21	1,14	1,31	1,52
Não vida	0,50	0,51	0,53	0,47	0,50
Densidade, US\$ mil <i>per capita</i>					
Total	0,05	0,06	0,06	0,06	0,07
Vida	0,04	0,04	0,04	0,04	0,05
Não vida	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02

Adaptado de: Swiss Re, IFS, AMICE, 2015-2021. ^aInclusive mútuas e cooperativas.

Figura 57. Penetração do seguro nas Filipinas

Adaptado de: Swiss Re, 2023.

3.10.5 – África

Com exceção da África do Sul, que detém 68% do faturamento total do continente, os mercados de seguros comerciais são ainda modestos na África, com uma multiplicidade de formatos, marcos regulatórios e coberturas. Tal diversidade reflete a história dos países, estágio de desenvolvimento econômico, existência e eficiência de redes de proteção pública, restrições religiosas, e legados das culturas originais e das influências da colonização³³. Inexistem estatísticas organizadas e críveis.

³³ Apesar do forte interesse e esforço em obter informações sobre as atividades das mútuas nos países lusófonos da África, em particular Angola e Moçambique, não houve êxito, havendo estatísticas gerais desatualizadas.

Tabela 27. Distribuição do número de empresas de seguro na África

Região/País	Nº de empresas	Região/País	Nº de empresas
Argélia	12	Chade	1
Egito	8	Burundi	3
Líbia	4	Djibouti	1
Mauritânia	2	Eritreia	2
Marrocos	7	Etiópia	14
Sudão do Sul	1	Quênia	19
Sudão	15	Madagascar	2
Tunísia	7	Mauritius	7
Benin	3	Ruanda	9
Burkina Faso	1	Seychelles	2
Costa do Marfim	14	Tanzânia	8
Guiné	1	Uganda	7
Mali	3	Angola	2
Senegal	2	Botswana	3
Togo	4	Lesoto	1
Cabo Verde	1	Malawi	5
Gambia	6	Moçambique	4
Gana	31	Namíbia	2
Libéria	3	África do Sul	15
Nigéria	56	Suazilândia	1
Serra Leone	6	Zâmbia	11
Camarão	12	Zimbabwe	12
Congo	2	47 países com 339 empresas de seguro e mútuas	
Rep. Democrática Congo	1	Filiais de outros países	17
Gabão	6		

Fonte: African Insurance Organisation, 2017.

África do Sul

A África do Sul não tem uma definição específica de mútua de seguros, apesar das várias leis que regem o mercado sul-africano correspondente. A Lei de Regulação do Setor Financeiro de 2017 implantou um modelo dualista de supervisão, em que a Autoridade Prudencial, uma agência do Banco Central, regula os requisitos de solvência e a Autoridade de Conduta do Setor Financeiro, os requisitos de governança e relação com clientes e investidores. Há, no entanto, considerável sobreposição em seus mandatos e operações. Por outro lado, o segmento de seguros para a população de baixa renda é regido pela Lei do Seguro de Longo Prazo, Lei do Seguro de Curto Prazo, Lei das Sociedades Fraternas, Lei dos Serviços de Assessoria e Intermediação Financeira e Lei das Cooperativas. Efetivamente, o resultado é um sistema regulatório baseado na categoria de produto em que a natureza do evento de risco referente ao produto determina o nível de risco assumido pela seguradora e, portanto, a regulação apropriada.

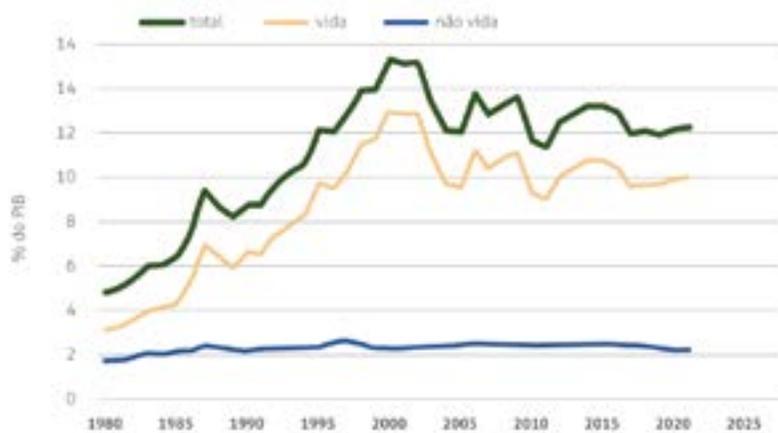
Para operar na África do Sul, uma seguradora ou resseguradora deve ser uma empresa pública, uma entidade estatal ou uma cooperativa constituída no país. Uma microsseguradora pode ser uma empresa privada ou pública com ou sem fins lucrativos ou uma cooperativa constituída na África do Sul. Dessa forma, as mútuas e cooperativas são englobadas no segmento das entidades sem fins lucrativos.

Tabela 28. Estatísticas básicas da África do Sul

	2015	2018	2019	2020	2021
PIB, US\$ bilhões	346,71	404,16	388,53	337,62	419,02
População, milhões	55,88	57,34	58,09	58,80	59,39
Renda <i>per capita</i> , US\$ mil	6,20	7,05	6,69	5,74	7,06
Faturamento US\$ bilhões					
Total	45,96	49,00	46,42	41,11	51,22
Vida	37,53	39,21	37,75	33,63	41,96
Não vida	8,43	9,79	8,67	7,48	9,26
Penetração, % PIB					
Total	13,26	12,12	11,95	12,18	12,22
Vida	10,82	9,70	9,72	9,96	10,01
Não vida	2,43	2,42	2,23	2,21	2,21
Densidade, US\$ mil <i>per capita</i>					
Total	0,82	0,85	0,80	0,70	0,86
Vida	0,67	0,68	0,65	0,57	0,71
Não vida	0,15	0,17	0,15	0,13	0,16

Adaptado de: Swiss Re, IFS, AMICE, 2015-2021. * Inclusive mútuas e cooperativas.

As sociedades fraternas são organizações sem fins lucrativos ou associações de pessoas constituídas para prestar assistência durante a menoridade, velhice, viuvez ou doença de membros ou beneficiários. As cooperativas são associações autônomas de pessoas (no mínimo, cinco) unidas voluntariamente para satisfazer às suas necessidades econômicas, sociais e culturais por meio de uma organização de propriedade conjunta operada com base nos princípios do cooperativismo. As sociedades funerárias geralmente são formadas por pessoas que se conhecem, como familiares ou amigos. Uma sociedade funerária é tipicamente caracterizada pela governança simplificada dos membros e por não ter fins lucrativos.



CAPÍTULO 4

As mútuas, versão brasileira

4.1 Seguradoras versus mútuas no Brasil: afinidades e divergências

No Brasil, as seguradoras e as mútuas são formas diferentes de organização no setor de seguros, com afinidades e divergências que influenciam sua convivência. Quanto às afinidades, tanto as seguradoras quanto as mútuas têm como objetivo principal oferecer produtos e serviços de seguro para proteger os segurados contra riscos e eventos indesejados de amplo espectro, como saúde, vida, patrimônios, responsabilidade civil, entre outros. Também no que se refere à gestão de risco, tanto seguradoras como mútuas têm interesse em uma gestão eficiente e precisa dos riscos, com análise, subscrição adequada e medidas para mitigação das perdas, pois são as condições de sua sobrevivência.

As divergências são conhecidas e em maior número. O Quadro 7 reproduz os dez atributos mais importantes de divergência entre as duas modalidades. Primeiro, quanto à natureza jurídica, as seguradoras são constituídas como sociedades anônimas de capital aberto ou fechado, que visam o lucro, e possuem acionistas. Já as mútuas são associações sem fins lucrativos, formadas por membros com o objetivo de benefício mútuo.

No segundo atributo, também difere o sistema de governança e tomada de decisões: as seguradoras têm uma estrutura mais formalizada, com órgãos de administração e controle, geralmente com acionistas, conselho de administração e conselho fiscal. Nas mútuas, os membros têm, em teoria, participação direta nas decisões estratégicas e nas assembleias, podendo influenciar as políticas da entidade. Na prática, entretanto, ainda mais nas condições não reguladas do Brasil, pouco ou nada resta dessa capacidade de influência. Terceiro, quanto à distribuição de resultados, enquanto as seguradoras podem distribuir lucros aos acionistas, as mútuas visam o benefício dos membros e podem direcionar os resultados para melhorias em serviços, redução de prêmios ou formação de reservas (voluntárias, não obrigatório, ao contrário das seguradoras). Quarto, as mútuas apresentam maior flexibilidade para contratação da proteção, sem restrições e exigências de perfil. Como quinto atributo, está a distribuição das perdas, nas mútuas, funciona o sistema de rateio das perdas ocorridas, enquanto nas seguradoras, o valor do seguro é predefinido e pago em prêmios no período de vigência. Sexto, como atividade sem regulação externa, as regras de funcionamento são estabelecidas livremente pelos participantes e associados das mútuas, enquanto as seguradoras são regidas por normas ditadas pela regulação estatal. O valor da franquia é incerto no caso das mútuas, mas com valor limitado e preestabelecido nas seguradoras.

Quadro 7. Atributos de diferenciação entre os serviços de proteção das mútuas e das seguradoras

	Mútuas	Seguradoras
1. Natureza Jurídica	São associações sem fins lucrativos, formadas por membros com o objetivo de benefício e de proteção mútua.	São constituídas como sociedades anônimas de capital aberto ou fechado, que visam o lucro e possuem acionistas.
2. Governança	Seus membros têm, em teoria, participação direta nas decisões estratégicas e nas assembleias, podendo influenciar as políticas da entidade.	Têm estrutura mais formalizada, com órgãos de administração e controle, com acionistas, conselho de administração e conselho fiscal.
3. Cobertura de danos previstos e ocorridos	Cobrem as perdas de eventos ocorridos.	Comprometem-se a indenizar perdas de eventos futuros e incertos.
4. Flexibilidade de contratação e cancelamento	Exigência de tempo mínimo de permanência. Em caso de sinistro, o tempo de permanência se estende.	Liberdade de cancelamento da apólice a qualquer momento. Cálculo do acerto do valor pago e de parte do valor que poderá ser devolvido.
5. Seleção do Perfil do Associado	Não existe análise prévia de perfil ou consulta ao Serasa/SPC. A restrição para aceitação pode ser o valor do bem.	Realiza análise de perfil antes da aceitação do risco. A análise determina a aceitação do risco e sua precificação.
6. Distribuição das perdas de sinistros	Os prejuízos são apurados mensalmente e rateados entre todos os associados. Pode existir um valor máximo variável.	O valor do seguro é predefinido e pago em prêmios no período de vigência. O valor da apólice corresponde às coberturas selecionadas.
7. Modelo Operacional	Normas e regulamentos estabelecidos pelas próprias associações. As regras podem ser alteradas, se julgado necessário. Os participantes são associados e não consumidores.	A apólice estipula todas as normas a serem seguidas. O segurado deve fornecer todas as informações exigidas. Omissão de informações e fraude podem causar a negativa de indenização.
8. Coparticipação/ Franquia	A coparticipação ocorre em percentual do valor da perda, no momento em que se aciona a cobertura do dano.	O valor da franquia é estabelecido na apólice e não varia durante o período do contrato. O valor de franquia influencia o valor do seguro.
9. Inadimplência	A inadimplência pode implicar em corte de todos os benefícios. Após 5 dias, o contrato pode ser cancelado. A partir de 15 dias pode implicar em Serasa /SPC.	Em caso de inadimplência, são cobrados juros sobre o valor devido. Há um período de carência antes de o seguro ser cancelado.
10. Mercado e proteção	As mútuas focam os nichos de mercado não protegidos e fora de interesse das seguradoras.	O cliente típico das seguradoras tem renda e patrimônio mais elevados.

4.2. Convivência complementar produtiva e conflitos

As associações de proteção mútua aumentam a competição no mercado de seguros. Por sua vez, maior competição geralmente significa: i) preços mais baixos para todos – a maneira mais simples de uma empresa ganhar maior participação de mercado com a oferta de preços melhores. Em um mercado competitivo, a arbitragem faz com que os preços sejam empurrados para baixo, o que é bom para os consumidores, os quais podem comprar mais produtos, bem como para as empresas, que são incentivadas a produzir com mais eficiência; ii) melhor qualidade – a concorrência também incentiva as empresas a melhorarem a qualidade dos bens e serviços que vendem como meio de atrair mais clientes e expandir a participação no mercado. A qualidade pode estar em produtos que duram mais ou funcionam melhor, melhor tratamento pós-venda ou suporte técnico, atendimento mais amigável, entre outros; iii) mais opções – em um mercado competitivo, as empresas procuram diferenciar seus produtos, o que resulta em maior grau de escolha, ou seja, os consumidores podem escolher o produto que oferece o equilíbrio certo entre preço e qualidade.

Ainda que a competição, geralmente, produza os benefícios listados, é preciso qualificar. Referimo-nos à competição leal, isto é, aquela derivada da aplicação das mesmas regras para todos os competidores. Nesse caso, as empresas concorrem de forma justa entre si, o que incentiva o empreendedorismo e a eficiência, gera escolhas mais amplas para os consumidores e ajuda a reduzir preços e a melhorar a qualidade dos bens ou serviços. A convivência em mercado é então complementar e produtiva entre as várias organizações.

No mercado de seguros no Brasil, seguradoras e mútuas podem coexistir e atender diferentes segmentos do mercado. Muitas vezes, há complementaridade entre as ofertas de produtos e serviços, com seguradoras comerciais atuando em uma ampla gama de riscos e mútuas direcionadas a segmentos específicos ou nichos de mercado. A convivência complementar produtiva ocorre quando as seguradoras e as mútuas conseguem oferecer opções diversificadas aos consumidores, atendendo às suas necessidades específicas de proteção. Isso pode envolver a combinação de produtos e serviços de diferentes entidades para obter uma cobertura mais abrangente.

Em particular, no caso das mútuas de seguros naqueles países onde estão plenamente institucionalizadas ou recentemente formalizadas, verifica-se também processo interativo altamente positivo. Por um lado, ocorrem desmutualizações, isto é, a transformação de algumas mútuas em sociedade por ações em busca de maior acesso a capitais externos obtidos tipicamente por essas sociedades; de outro, a constituição pelas seguradoras de subsidiárias para explorar o nicho de mercado das mútuas, principalmente, via microsseguros e seguros populares³⁴. Ambos os processos se somam para tornar o mercado mais diversificado, com alternativas para os diferentes tipos de consumidores.

Constituídas como associações civis sem fins lucrativos, as mútuas estão sujeitas à parcela pequena da pesada carga fiscal que onera os resultados das seguradoras. A desigualdade do tratamento fiscal é o principal fator de reclamação contra as mútuas. A pesquisa da Ernest & Young simulou a perda fiscal anual gerada pelas mútuas, que atingiria R\$ 0,5 bilhão por efeitos diretos e outros R\$ 0,7 bilhão pelos efeitos indiretos, dos impostos (IOF) sobre os prêmios, estimando-se R\$ 1,2 bilhão. Entretanto, os cálculos da Ernest & Young não consideram muitos efeitos indiretos positivos para o mercado de trabalho e para a arrecadação da previdência social, com o aumento da formalização do emprego.

Não surpreendem, assim, os conflitos percebidos, de um lado, entre seguradoras, corretores de seguros e SUSEP, e de outro, entre as associações de proteção veicular e suas representações bem como apoiadores. Os defensores das mútuas argumentam que a proteção oferecida pelas mútuas não configura um seguro e, por isso, não lhes seriam aplicáveis os dispositivos emanados

34 Há também a possibilidade de mutualização de sociedades seguradoras, fato já ocorrido em alguns países, mas raro, atualmente.

do CNSP e da SUSEP, nem o Art. 757 do Código Civil, que obriga o licenciamento das entidades ofertantes de seguros. Já os opositores insistem que se trata de um tipo de seguro, porém ilegal pela falta de autorização para funcionar. Examinemos essas questões, partindo de algumas definições de seguro:

- **Lei Nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil**
Art. 757. Pelo contrato de seguro, o segurador se obriga, mediante o pagamento do prêmio, a garantir interesse legítimo do segurado, relativo a pessoa ou a coisa, contra riscos predeterminados.
- **Guia de Orientação e Defesa do Consumidor – SUSEP**
Contrato pelo qual uma das partes (o segurador) se obriga, mediante cobrança de prêmio, a indenizar a outra (o segurado) pela ocorrência de determinados eventos ou por eventuais prejuízos previstos nas condições contratuais.
- **National Association of Insurance Commission**
Um dispositivo econômico que transfere risco de um indivíduo para uma companhia e reduz a incerteza via agregação de riscos.
- **Banco Central Europeu**
Sob um contrato de seguro, a companhia seguradora oferece compensar o segurado por perdas causadas a ele derivadas de eventos pré-definidos contra o pagamento de um honorário (“fee”) ou um “prêmio”.
- **Insurance Information Institute**
Um sistema para tornar grandes perdas financeiras mais acessíveis pelo agrupamento de riscos de muitos indivíduos e entidades comerciais e sua transferência para uma companhia de seguros ou outro grande grupo em troca de um prêmio.
- **Association of British Insurers – ABI**
Produto financeiro vendido por companhias de seguro que visa proteger o segurado ou sua propriedade contra o risco de perda, de dano ou roubo, como enchentes, furtos e acidentes.
- **Universidade de Cornell**
Um contrato em que uma parte concorda em indenizar a outra parte contra uma categoria pré-definida de riscos em troca de um prêmio.
- **The Britannica Dictionary**
Sistema pelo qual a seguradora, por uma contraprestação, geralmente acordada antecipadamente, se compromete a reembolsar o segurado ou a prestar serviços ao segurado caso determinadas ocorrências acidentais resultem em prejuízos durante um determinado período.

Como se vê, as definições mencionam “segurado”, “seguradora” e “prêmio”, e, apesar das semelhanças, evidencia-se que seguro é um conceito, e proteção, outro. Entretanto, na maioria dos países, o “seguro mútuo” é atividade comum e plenamente institucionalizada, apesar das diversas formas legais assumidas (associações, sociedades fraternas, de ajuda mútua, de socorro mútuo e até companhias). Em algumas jurisdições, contudo, a lei exclui certas atividades do âmbito do seguro regulado pelo Estado (em geral, as operações de pequenas mútuas, cooperativas e organizações comunitárias, particularmente, microsseguros).

Interessante notar que tal diversidade de formas legais fez com que as Filipinas, às voltas com a necessidade de formalizar as mútuas de microsseguros informais, optassem por uma definição abrangente de seguro:

Todas as atividades com contribuições regulares ou pagamento de prêmios antes da ocorrência de um evento contingente e com benefícios garantidos

CAPÍTULO 5

O mercado em disputa

5.1. Segmentos sociais em busca de proteção

De 2009 a 2011, a Escola de Negócios e Seguros (na época, Escola Nacional de Seguros) desenvolveu um programa de pesquisas para o desenvolvimento e a implantação do chamado seguro popular e do microsseguro no Brasil, que traduziu textos básicos e inovadores³⁶. Como contribuição de autores nacionais, foram desenvolvidas 15 pesquisas e um livro contratado com um centro internacional em parceria³⁷. Constatou-se que amplos segmentos sociais eram carentes de proteção e ficavam à mercê dos programas sociais da esfera pública, sem capacidade de expansão e de pleno atendimento devido à falta de recursos. Simulações mostraram que a oferta de microsseguro teria rentabilidade privada, se bem administrada.³⁸ Nichos de mercado e de produtos, quantificação da demanda, e ajustes de regulação foram estudados e disponibilizados para o mercado de seguros. Os resultados foram pouco significativos, e a grande parcela da população permaneceu desprotegida pelas seguradoras.

A seleção de perfil de risco adotada pelas seguradoras para o ramo auto se tornou mais severa ao longo do tempo, principalmente em seis atributos: (1) a idade do condutor; (2) registro de crédito ausente ou negativo; (3) idade de veículos nacionais; (4) idade de veículos importados; (5) motocicletas e (6) restrições do CEP (localidades consideradas com risco maior de violência). Tais restrições de oferta de seguro deixaram uma lacuna preenchida pelas mútuas. Os reflexos no número de desprotegidos são importantes como aponta a Tabela 28³⁹.

Em comparação com o perfil dos clientes das seguradoras, os associados das mútuas são mais jovens, com menor renda, com dificuldades de acesso ao crédito formal (ou por dificuldade de fornecer garantias ou por registro de inadimplência) e maior vulnerabilidade às condições econômicas, com veículos com mais de 10 anos, e proprietários de motocicletas. Representam segmentos sociais atualmente desinteressantes para os seguradores e afastados do seguro regular. Cerca de 30% dos associados têm idade entre 18 e 45 anos, e 35% declaram renda abaixo de R\$ 7 mil. Mas a tabela mostra também que a exclusão das classes mais ricas abre espaço para as mútuas.

36 CHURCHILL, Craig. *Protegendo a população de baixa renda: um compêndio de micros-seguro*. Rio de Janeiro: ENS, 2009.

37 Em três volumes Contador, Claudio (editor); *Microinsurance in Brazil: research series*. (Rio de Janeiro, ENS, 2010), v. 1 e v. 2; e em parceria com CENFRI – The Centre for Financial Regulation & Inclusion, África do Sul, *Microinsurance in Brazil: research series*. Rio de Janeiro, ENS, 2011., v. 3.

38 ARAÚJO, Fernando Augusto Freitas de. Business plan modelling of a microinsurance unit. In: CONTADOR (editor). *Microinsurance in Brazil*, v. 2, p. 321-348.

39 ASSIS, Renato. *Socorro mútua: como a proteção veicular revolucionou o mercado de proteção patrimonial e de seguros no Brasil*. 3. ed. Belo Horizonte: Promove Artes Gráficas e Editora, 2022, p. 92

Tabela 29. O mercado de veículos não atendido pelas seguradoras em 2017

Atributo do proprietário/condutor	Número estimado, em milhões de pessoas ou em unidades de veículos	% da população ou da frota
Idade abaixo de 25 anos	26,2	13,2
Restrição de crédito, ou falta de registro	35,0	24,5
Veículos nacionais com mais de 10 anos	31,2	53,0
Veículos importados com mais de 5 anos	6,4	13,9
Motocicletas	19,4	98,3

Fonte: ASSIS, 2002, p. 92.

5.2. O mercado potencial das mútuas nas condições atuais

Segundo os números disponíveis, as associações mútuas têm 4,5 milhões de associados, dos quais 20% são associados das APVs. Duas inferências importantes fluem, a primeira decorre da comparação dos números do mercado potencial desprotegido e o atendido pelas mútuas, que revela um amplo nicho a ser capturado. A segunda inferência é uma sugestão a ser esclarecida com uma análise empírica de que a demanda pela proteção das mútuas pode ter um componente anticíclico, possivelmente conjugado com o "efeito-catraca"⁴⁰: a deterioração das condições do mercado de trabalho gera migração do seguro fornecido pelas seguradoras (seleção por preço) e a recuperação do mercado de trabalho não necessariamente gera o retorno do consumidor aos serviços das seguradoras.

A distribuição das famílias por classe de rendimento permite simular a separação e o *market share* das mútuas e das seguradoras. Os cálculos são baseados nas estatísticas do IBGE de 2018, com o número de famílias distribuídas por sete faixas de renda, com abertura regional. Entretanto, as faixas de renda não são as mais adequadas para retratar a separação de nichos sociais das seguradoras e mútuas, e foi necessário realizar ajustes para resumir as faixas em cinco grupos identificados por letras nas figuras e tabelas. A notação A, B, C... não corresponde à distribuição tradicional de classes de renda.

Grupo social A: formada por segmentos sociais que atendem o perfil de risco exigido pelas seguradoras e, em geral, são fidelizados.

Grupo social B: abrange segmentos sociais que atendem na margem os requisitos das seguradoras e são vulneráveis às condições do mercado de trabalho bem como do ciclo econômico, e que possuem menor fidelidade às seguradoras. As mútuas têm condições de capturar esses clientes das seguradoras.

Grupo social C: formado por clientes típicos das mútuas, que dispõem de renda e patrimônio a serem protegidos, mas que não atendem à totalidade do perfil exigido pelas seguradoras, por sua vez, desinteressadas neles.

Grupo social D: neste nicho, estaria o mercado novo a ser capturado pelas mútuas, composto por pessoas com renda mais baixa e instável, mas que dispõem de renda e patrimônio a ser protegido com produtos mais baratos e com cobertura básica.

Grupo social E: constituído pelo nicho de renda fora do mercado, atendido e protegido pelos serviços ofertados pela esfera pública.

40 O efeito "catraca", enunciado por James Duesenberry (1949), em *Income, Saving and the Theory of Consumer Behavior*, ocorre quando a reversão de um processo se torna impossível ao atingir uma determinada etapa.

A Figura 59 mostra a pirâmide dos grupos sociais, e a Tabela 30, a correspondência em termos de percentual de famílias para o Brasil e por regiões. Nossas simulações são em princípio mais amplas e compreendem vários ramos de seguro, sendo a proteção veicular o mais importante, mas não único.

Tabela 30. Percentual de famílias distribuído por nichos de mercado, %

	E	D	C	B	A
Brasil	43,2	30,6	13,8	3,1	9,4
Norte	60,2	25,2	8,6	1,5	4,4
Nordeste	62,6	23,9	7,4	1,5	4,5
Sudeste	34,3	33,6	16,4	3,9	11,8
Sul	31,6	34,6	19,0	4,1	10,8
Centro-Oeste	35,8	32,9	14,6	3,2	13,5

Adaptado de: IBGE, 2018 (tabela original no anexo).

Considerando os valores nacionais, o mercado com perfil típico para as seguradoras é formado pelo Grupo A, com 9,4% das famílias (cerca de 1,7 milhões em um total de 69 milhões de famílias); outros 3% de famílias, Grupo B, são passíveis de captura por concorrência direta com as seguradoras; os quase 14% das famílias, Grupo C, são de livre atuação das mútuas, sem a concorrência das seguradoras; e os 30,6% das famílias, Grupo D, podem ser atraídos pelas mútuas com produtos ajustados ao nível de renda e patrimônio mais baixo. Em um país com fortes desigualdades de rendas e patrimônios, é natural que os percentuais dos nichos de mercado das mútuas e seguradoras sejam diferentes entre as regiões. A Tabela 30 simula os percentuais de mercados a serem divididos com os dados do IBGE para o número de famílias em 2018. Frisa-se que as simulações da Tabela 30 retratam os nichos de mercado potencial, em princípio, dos vários serviços de proteção, não apenas de veículos.

Figura 59. A pirâmide de proteção de rendas, patrimônios e vidas

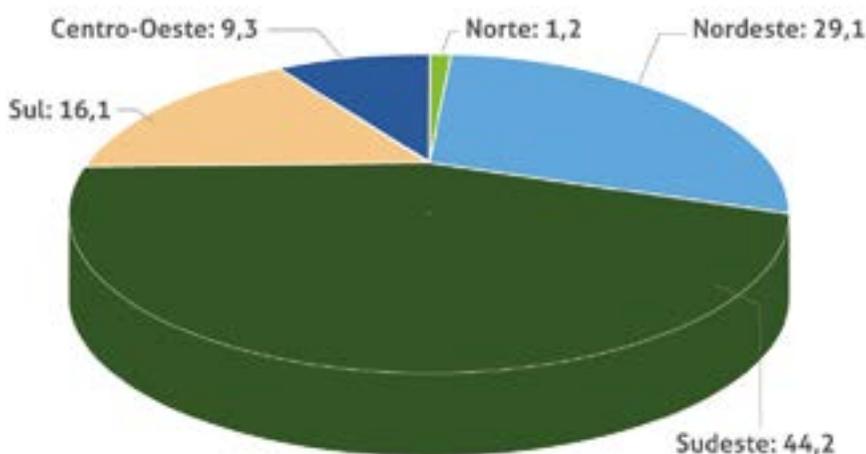


Mas qual a percepção das próprias mútuas sobre os seus nichos de mercado? A Tabela 31 apresenta um quadro construído a partir de informações fornecidas pelas mútuas⁴¹ sobre sua per-

41 Agradecemos à Inova Soluções Digitais pelo fornecimento dos dados.

cepção e expectativas da importância relativa da demanda por proteção veicular, por grupo social, ajustado para nossa classificação. A visão das mútuas sobre sua capacidade de penetração na proteção veicular é maior do que o esperado, englobando todos os serviços de proteção, e com enorme hiato para superar. Para o total nacional, cerca de 52% da receita da proteção veicular estaria no Grupo D, ainda não tendo sido capturada pelas mútuas. A região Sudeste participa com quase 27% do referido potencial, seguido das regiões Nordeste e Sul, com 10-11%.

Figura 60. A distribuição provável do mercado de proteção veicular no Brasil



Fonte: Inova Soluções Digitais, 2023.

Tabela 31. A percepção pelas mútuas da distribuição do mercado veicular, %

	Total	E	D	C	B	A
Brasil	100,0	26,4	51,8	9,9	3,6	8,3
Norte	1,2	0,2	0,5	0,3	0,1	0,2
Nordeste	29,1	5,8	11,0	6,4	1,9	3,9
Sudeste	44,2	14,1	26,7	0,6	0,7	2,1
Sul	16,1	4,4	10,5	0,2	0,2	0,7
Centro-Oeste	9,3	3,0	5,6	0,1	0,2	0,4

Adaptado de: Inova Soluções Digitais, 2023.

Restringindo as simulações à proteção veicular, a Tabela 32 sugere uma explicação para o cenário – nas condições atuais de regulação – na proteção das frotas de veículos leves (automóveis e comerciais leves); veículos de carga pesada e de motocicletas. Parte da frota de cada tipo de veículo não tem qualquer tipo de proteção, e a parcela não protegida atinge 70% dos veículos leves; os surpreendentes 97% das motos; e 90% dos de carga. Das frotas protegidas, parte é

atendida pelas seguradoras, e parte menor, pelas APVs. O crescimento das APVs ocorre em duas direções: (1) capturando o mercado novo do Grupo D – os nichos sem qualquer tipo de proteção, sem as mútuas competirem com as seguradoras –, em sombreado azul nas Tabelas 31 e 32; (2) e na absorção ou captura de clientes das seguradoras, concorrência direta com as seguradoras – no sombreado cinza da figura.

Tabela 32. Mercados novos e captura de clientes, proteção veicular

Veículos, milhões de unidades	Grupo D mercado ainda não atendido (mercado novo)	Grupo C já atendido pelas Mútuas	Grupo B clientes com perfil típico para as seguradoras
Leves	51-52	5-6	19-21
Carga pesada	6,8-6,9	0,28-0,3	0,45
Motocicletas	26-27	0,25-0,27	0,65-0,7

Adaptado de: AAAPV e Brasil Atuarial, 2023.

Tabela 33. Determinantes básicos do crescimento da proteção veicular

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2017 - 2022
Faturamento real, R\$ bilhões de 2022^c							
Mútuas, APVs	5,47	5,41	7,09	8,39	8,42	9,12	7,32
Seguro ramo auto ^a	44,37	45,36	43,95	41,71	41,89	36,97	42,37
Crescimento real, %							
Mútuas, proteção veicular		-1,2	31,2	18,3	0,4	8,3	10,8
Seguro ramo auto ^a		2,2	-3,1	-5,1	0,4	-11,7	-3,6
PIB real		-1,2	1,2	-3,3	5,0	2,9	0,9
Venda de veículos leves ^b		4,3	2,1	-32,1	8,5	5,2	-2,4

Fontes: SUSEP, IBGE, ANFAVEA, AAAPV. Elaboração SILCON. ^a SUSEP, exclusive DPVAT ^b Automóveis e comerciais leves ^c Pelo IPCA/IBGE

Com base nas informações coletadas, as APVs obtiveram como receita, em 2022, entre R\$ 9 e R\$ 12 bilhões, receita que pode ser comparada com R\$ 5-5,5 bilhões (a preços de 2022) em 2017, com taxa média anual de crescimento de 10-11%. Nesse mesmo período, conforme os dados da SUSEP, as seguradoras obtiveram prêmios de seguro auto no valor de R\$ 51,1 bilhões e R\$ 44,37 bilhões, em 2022 e 2017, respectivamente, o que corresponde a uma taxa média de 2,9%. Como resultado desses desenvolvimentos, o *market share* das APVs teria aumentado de 12,3%, em 2017, para 17,9%, em 2022.

Figura 61. Receitas estimadas de mútuas e dos prêmios de auto

A Tabela 34 apresenta algumas estatísticas que podem explicar o ocorrido no período 2017-2022. Os dados de receitas das APVs são comparados com os prêmios do ramo auto, exclusive DPVAT, e com outras variáveis, deflacionados pelo IPCA e expressos em R\$ bilhões de 2022. Em 2017, a receita das mútuas APV correspondia a 12% dos prêmios do ramo auto: em de 20,1%, em 2021, caiu para 17,9% em 2022.

Não se trata somente de uma questão de tendência, outras conclusões ficam mais nítidas com as taxas de crescimento, na parte de baixo da Tabela 32. Durante a pandemia da Covid-19 em 2019-2020, o valor real dos prêmios do ramo auto caiu 8%, enquanto a receita real das APVs cresceu 55%. Existe um viés na comparação do tipo de veículo coberto pelas duas fontes, mas não corrige a conclusão de que ocorreu uma substituição entre as duas formas de proteção. Além disso, se contabilizarmos o período 2017-2022, a receita real das APVs cresceu 10,8% na média anual, contra a queda de 3,6% dos prêmios do ramo auto, e bem acima do crescimento do PIB e dos licenciamentos dos autoveículos comerciais, predominantes na receita das APVs. Adotando um termo moderno, a receita das APVs demonstra resiliência às condições adversas do mercado.

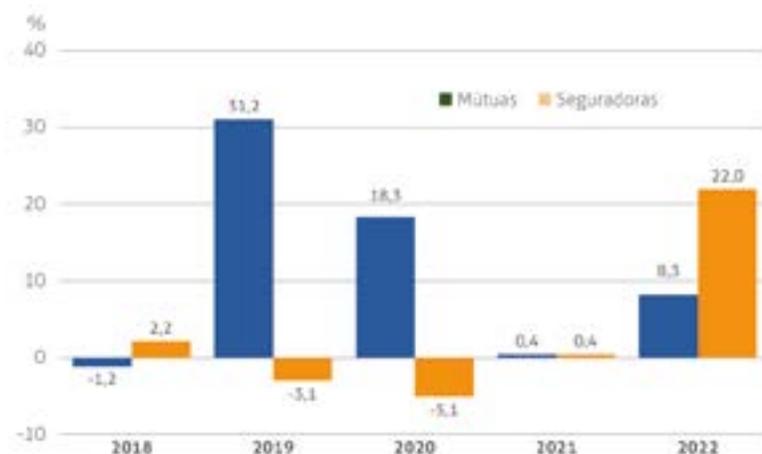
Figura 62. Crescimento real das receitas das APVs e dos prêmios de auto

Figura 63. A métrica da resiliência no mercado das mútuas Taxa média anual, %

Ratificando a vantagem percebida pelos consumidores no caso das mútuas, a contribuição média mensal oscilou entre R\$ 180 e R\$ 210 no período de 2017 a 2022, em valores constantes de 2022, ao passo que o prêmio médio mensal das seguradoras variou entre R\$ 510 e R\$ 616 no mesmo período, portanto, quase três vezes superior aos das associações. Não causa surpresa então o forte crescimento da procura pelo produto das associações, mesmo que muitos clientes temam o não cumprimento das obrigações assumidas pelas entidades.

Tabela 34. Tamanho dos mercados, prêmios diretos e mensalidades Ramo auto, R\$ bilhões de 2022 (IPCA)

Ano	Seguro auto	Var.%	Proteção veicular	Var.%	Market share APVs
2017	44,367	-	5,471	-	12,3%
2018	45,358	2,2%	5,406	-1,2%	11,9%
2019	43,952	-3,1%	7,092	31,2%	16,1%
2020	41,710	-5,1%	8,392	18,3%	20,1%
2021	41,886	0,4%	8,424	0,4%	20,1%
2022	51,054	22,0%	9,120	8,3%	17,9%
2017-2022	44,721	2,8%	7,318	10,8%	16,4%

Adaptado de: IBGE, SUSEP e AAAPV, 2023.

Tabela 35. Seguro Auto, SUSEP

Ano	Prêmios, R\$ bilhões de 2022	Frota segurada, em milhões	Prêmio mensal médio, R\$ de 2022
2017	44,4	60,1	615,78
2018	45,4	62,6	603,94
2019	44,0	64,3	569,97
2020	41,7	66,3	523,71
2021	41,9	67,9	513,63
2022	51,1	69,5	612,71

Fontes: SUSEP e IBGE, 2023. * Valores expressos em reais de 2022.

Tabela 36. Estatísticas da proteção veicular

	Automóveis/ Caminhonetes	Motocicletas	Veículos pesados de carga	Geral
Arrecadação em R\$ bilhões a preços de 2022 (IPCA)				
2017	4,716	0,126	0,629	5,471
2018	4,504	0,182	0,720	5,406
2019	6,013	0,219	0,860	7,092
2020	6,285	0,219	1,887	8,392
2021	6,305	0,220	1,899	8,424
2022	6,889	0,243	1,987	9,120
Frota Protegida, milhões de unidades				
2017	2,000	0,100	0,080	2,180
2018	2,200	0,150	0,095	2,445
2019	2,882	0,178	0,219	3,279
2020	2,954	0,183	0,221	3,359
2021	3,160	0,198	0,236	3,595
2022	3,425	0,218	0,256	3,899
Mensalidade média				
2017	196,51	104,80	655,02	209,13
2018	170,60	101,10	631,86	184,26
2019	173,86	102,53	327,06	180,24
2020	177,30	99,83	710,33	208,22
2021	166,26	92,69	669,97	195,30
2022	167,64	92,93	647,37	194,94

Adaptado de: AAAPV e IBGE, 2023.

O mutualismo na saúde e o nicho popular

A atuação das mútuas não se restringe à proteção veicular, embora este seja o nicho mais midiático. Afinal, a subproteção da sociedade brasileira é bem mais ampla, em particular as carências do atendimento à saúde, mais graves e de impactos mais profundos na cidadania e na formação de capital humano. No formato do mutualismo, existem as operadoras de auto-gestão de saúde – com faturamento de contraprestações de R\$ 25 bilhões e 3,3 milhões de beneficiários em 2022 –, mas a existência de mecanismos similares é bem anterior.

Em um país com tantas mazelas e deficiências de saneamento e de informação, as condições de saúde da população brasileira tornaram-se trágicas, desiguais e duradouras. Já nos anos 1970, surgiram as associações sem fins lucrativos (pelo menos, em princípio) que supriam parte das deficiências dos serviços de saúde. A criação do sistema universal de saúde com o SUS na Constituição Federal de 1988 foi uma boa intenção, mas utópica.

Como resultado, coube à sociedade arcar com os custos do SUS por meio de impostos e ainda buscar a proteção de saúde privada, por meio das operadoras regulamentadas e supervisionadas pela ANS, entre outras formas de proteção. Hoje, existem mais de 81 milhões de beneficiários

dos planos privados de saúde, ou seja, 40% da população total, e o faturamento das contraprestações supera R\$ 240 bilhões. Os custos elevados e a deficiência no atendimento reforçaram o surgimento de alternativas adotadas pela classe de renda em condições de pagar por um plano de saúde mais simples. Surgiram as empresas e associações que ofertam os chamados “cartões de desconto em saúde” (ou “cartões de clínicas de saúde” ou “cartões da família com saúde”), com atuação regionalizada e, em geral, de pequeno porte⁴². Tais associações não substituem o SUS ou as operadoras formais, mas têm papel importante de aliviar o congestionamento do SUS. Nesse sentido, elas não competem com as operadoras de saúde e ainda complementam e auxiliam o SUS, facilitando o diagnóstico e conferindo agilidade ao atendimento.

Os cartões de saúde são sistemas que fornecem descontos em serviços de médicos, clínicas, laboratórios e hospitais menores. Existe limite para serviços e atendimento, em geral com a exclusão de procedimentos de maior complexidade e custo, que são encaminhados ao SUS. Informações apontam que a diferença de custo para o usuário atinge até 80%, em comparação, em condições similares, com os planos das operadoras⁴³. O sucesso do sistema alternativo teve novo impulso com a criação das *healthtechs*, com potencial de grande crescimento e com condições de competir com as operadoras. O formato associativo contorna as regras impostas pela Lei 9656/1998, a chamada Lei dos Planos de Saúde, e a ANS reconhece que as *healthtechs* não são operadoras de saúde e, portanto, atuam fora da sua supervisão. O Conselho Federal de Medicina já se manifestou a respeito e permitiu os descontos nos honorários dos profissionais médicos.

5.3. O mercado potencial das mútuas pós-legalização

No Brasil, adotando a classificação proposta pela empresa Tendências Consultoria, em estudo sobre distribuição de renda, é possível estimar o potencial de desenvolvimento do mercado de seguros de automóveis em uma hipotética situação em que as associações de proteção veicular sejam plenamente formalizadas e reguladas. A respectiva pesquisa iguala a classe média à chamada classe C, com rendimento domiciliar entre R\$ 2,9 mil e R\$ 7,1 mil mensais,⁴⁴ em 2021. Notadamente, torna-se acessível a esses grupos uma mensalidade ou um prêmio médio na faixa entre R\$ 150 e R\$ 200 reais por mês, tal como existe hoje no caso das associações.

Segundo o estudo, baseado em dados do IBGE, a classe C estava representada, em 2021, por 33% dos domicílios brasileiros, portanto, em 24,42 milhões de domicílios (o total Brasil sendo de 74 milhões). Com uma população de cerca de 202 milhões de pessoas em 2021, isso implica em uma quantidade média de 2,73 pessoas por domicílios. Além disso, conforme o IBGE, a renda domiciliar média mensal *per capita* foi de R\$ 1.367. Isso posto, a renda agregada anual desse segmento pode ser estimada pela multiplicação:

Renda agregada anual da Classe C em 2021=(R\$ 1.367x12)x(24,42x2,73)=R\$ 1.093.491 milhões

Ainda com outro cálculo, segundo o estudo da consultoria Tendências a renda domiciliar média mensal foi de R\$ 3.551 em 2021. Multiplicando-se esse valor por 12 e pelos 24,42 milhões de domicílios da classe C, teremos então uma renda anual domiciliar em 2021 de R\$ 1.040,59 bilhões. Portanto, um valor próximo do anterior corresponde a cerca de R\$ 1.100 bilhões em 2021. É desse fluxo de renda anual que sai a soma principal dos pagamentos de mensalidades das associações de proteção veicular.

Adicionalmente, façamos duas suposições contrafactuais: a) o mercado das APVs em 2021 teria sido legalizado; b) metade dos domicílios da classe C adquiriria seguro de automóveis das seguradoras ou das mútuas de seguros, agora plenamente institucionalizadas. Qual seria a receita

42 Assis, op. cit, p. 122-127.

43 Assis, op. cit, p. 123.

44 Tendências Consultoria, 2021.

de prêmios desse segmento? Temos de notar o seguinte: com a legalização, as mútuas teriam um acréscimo de custo e, portanto, seu prêmio médio tenderia a subir. Suponhamos assim que o prêmio médio mensal tivesse subido para algo entre R\$ 350 e R\$ 450. Nesse caso, teríamos 12,21 milhões (metade dos 24,42 milhões) de domicílios da classe C contratando seguro de automóveis, resultando em um fluxo anual de prêmios entre R\$ 51,3 bilhões e R\$ 65,9 bilhões, mais do que a receita de prêmios das seguradoras em 2021.

Outra conjectura válida seria supor que as seguradoras tentassem entrar no nicho das mútuas, assim como as mútuas em operar no nicho das seguradoras. O resultado seria a queda do prêmio médio das seguradoras e o aumento, no caso das mútuas. O efeito dessa queda sobre a arrecadação total (seguradoras e mútuas) do mercado dependeria da elasticidade-preço de demanda por seguros, fator que requer pesquisa empírica específica⁴⁵.

5.4 Tamanho dos mercados, concentração e ramos de seguro

Em seu ressurgimento nos anos 1990, a atuação das mútuas no Brasil se concentrou na proteção de patrimônios, mais especificamente de veículos, aproveitando a lacuna deixada pelas seguradoras, em termos de preço, exigências mais brandas no *underwriting* e no perfil do cliente fora do padrão de exigências das seguradoras. Embora com desvantagens quanto ao risco para o cliente-associado, devido a não regulamentação, as mútuas criaram um canal de negócios com forte apoio na tecnologia digital, com menos burocracia, maior rapidez de aceitação, linguagem compreensível, em especial do critério do rateio dos danos. Não há restrições com relação à idade do veículo, ao tipo de utilização, ao perfil do condutor, e à segurança na região de circulação, itens críticos no *underwriting* das seguradoras.

O tamanho dos mercados, das concentrações e dos nichos das seguradoras assim como das mútuas pode variar em diferentes ramos de seguro. Não há como negar que o mercado de seguros é concentrado no Brasil,⁴⁶ embora concentração não signifique necessariamente falta de concorrência, pois pode existir concorrência entre grandes e poucas empresas, desde que não atuem em conluio. As mútuas já têm uma presença importante no mercado de seguros de automóveis, como visto, este é um dos ramos mais significativos no mercado brasileiro de seguros, tanto para seguradoras comerciais como para mútuas.

O seguro de vida é outro segmento relevante, com a presença de seguradoras comerciais e mútuas. As primeiras geralmente oferecem uma ampla variedade de produtos como seguros de vida individual, seguros de vida em grupo para empresas e seguros de vida com coberturas adicionais, como invalidez e doenças graves. Mútuas também podem atuar nesse ramo, oferecendo opções de seguro de vida para seus membros, mas sua atuação ainda é pouco expressiva, embora crescente.

O mercado de seguro-saúde também é expressivo, sendo um ramo em que tanto seguradoras comerciais quanto mútuas atuam. No Brasil, existem seguradoras e mútuas que oferecem planos de saúde individuais, familiares e corporativos, com diferentes níveis de cobertura

45 A ausência de dados sobre a reação dos consumidores à proteção veicular (e outras) pode ser contornada com a técnica "willingness-to-pay". Para uma aplicação empírica bem-sucedida no Brasil, recomenda-se a leitura de: *Microinsurance demand and willingness to pay*, de Carvalho (2020). Para fundamentos, recomenda-se, *The contingent valuation method.*, de Bateman e Turner (1993); *Contingent valuation and economics*, de Hanemann (1995); e *Contingent valuation: is some number better than no number?*, de Diamond e Hausman (2004).

46 O mercado de seguros privados no Brasil tem número menor de empresas em comparação com outros países. Em 2019, existiam 104 seguradoras no Brasil, contra quase seis mil nos EUA, 122 na Argentina (2018); e 528 na Alemanha. No ramo veículos, em 2000, existiam 91 seguradoras atuantes, em 2019, foram reduzidas para 34 empresas. As cinco maiores seguradoras detinham 45% do mercado em 2000, aumentado para 54% em 2019. No setor de previdência privada, o Brasil possui pouco mais de 310 empresas (56 de previdência aberta e 256 fundos de pensão), número modesto diante de mais de duas mil empresas nos EUA. Para uma análise exaustiva de todos os ramos dos mercados privados de seguro, inclusive fundos de pensão, planos de saúde e resseguro, recomenda-se a leitura de *Concentração, concorrência e contestação nos mercados de seguros: parte 1 – diagnóstico*, do Relatório SILCON RS 86, março de 2020, disponível em www.silcon.ecn.br.



CAPÍTULO 6

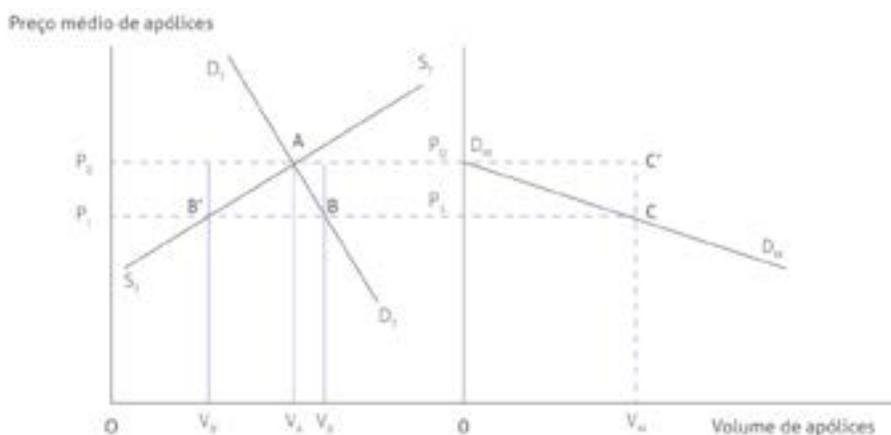
Efeitos econômicos e sociais das mútuas

6.1 Benefícios sociais, importância e papel das mútuas

O surgimento e a atuação das mútuas geraram quatro efeitos no mercado de seguros no Brasil: (1) geraram para as classes que se encontravam fora do mercado de seguro a oportunidade de adquirirem proteção; (2) quebraram a hegemonia das seguradoras no seguro em base comercial; (3) causaram queda do preço médio do seguro; (4) tornaram mais difícil às seguradoras como um todo capturar renda pelo aumento do preço, considerando a baixa elasticidade-preço da demanda. Com essa alternativa de proteção, surge um ganho ou benefício social, passível de quantificação por simulação com algumas hipóteses.

A Figura 64 resume os fundamentos microeconômicos com o instrumental tradicional. O gráfico da esquerda retrata o equilíbrio do mercado na ausência de mútuas. A demanda total por seguro é representada por D_1D_1' , e a oferta das seguradoras, por S_1S_1' . O equilíbrio ocorre ao preço médio de apólices P_o , com o volume de apólices V_A . A área do retângulo OP_oAV_A é o valor dos prêmios. Porém, a preços mais baixos que P_o , existe um volume de demanda – não atendida ao preço inicial – maior. Digamos que o preço seja P_1 e o volume demandado aumenta para V_B , e o valor total dos prêmios é igual a OP_1BV_B , menor que OP_oAV_A , se a demanda for inelástica ao preço.

Figura 64. Mercado de seguro e excesso de demanda



Elaborados pelos autores, 2023.

O gráfico do lado direito ilustra o excesso de demanda $D_M D_{M'}$ construído a partir da diferença horizontal entre a oferta S_1S_1' e a demanda D_1D_1' . As condições iniciais do mercado (preço P_o e volume de apólices V_A) estimulam o surgimento das mútuas, cuja atividade reduz o preço para P_1 e atendem o mercado com o volume V_M de contratos. Por definição, a curva excesso de demanda tem uma sensibilidade ao preço maior que a demanda total do mercado, e é este fator que afeta o mercado de seguradoras e força maior concorrência.

Por definição, o excesso de demanda $D_M D_{M'}$ corresponde à diferença entre a demanda total do mercado D_1D_1' e a oferta das seguradoras S_1S_1' .

$$D_M = D_T - S_T$$

Operando com variações finitas, resulta

$$\eta_M = 1 - \eta_T - \frac{1 - \theta}{\theta} \varepsilon$$

sendo η_M , a elasticidade-preço do excesso da demanda; η_T , a elasticidade-preço da demanda do mercado total; ε , a elasticidade-preço da oferta das seguradoras; e θ , a participação das mútuas no mercado. No caso extremo em que a oferta é fixa $\varepsilon=0$, a elasticidade-preço da demanda pelos serviços das mútuas é igual à elasticidade do mercado η_T dividido pela *share* das mútuas. Quanto menor a importância das mútuas no mercado, maior a elasticidade-preço e a sua capacidade de aumentar a receita reduzindo o preço. Por outro lado, se a participação é muito grande ($\theta \rightarrow 1$), a elasticidade-preço η_M converge para a elasticidade do mercado η_T . Portanto, a sensibilidade da demanda pelos serviços das mútuas em relação ao preço depende de três parâmetros: η_T , ε e θ .

Pesquisas no Brasil apontam estimativas para a elasticidade-preço da demanda do seguro auto no intervalo -0,47 a -0,7⁴⁷. A Tabela 37 apresenta as estimativas da elasticidade-preço da demanda das mútuas com faixas de variação dos três parâmetros. A participação das mútuas no mercado varia no intervalo de 10 a 40%, lembrando que atualmente a *share* das mútuas do ramo veicular se aproxima de 25%. No intervalo de -0,4 a -0,7 para a elasticidade preço do mercado total, a demanda pelos serviços das mútuas tem uma elasticidade mais provável entre -2 e -4. Esta é uma estimativa muito preliminar que depende de confirmação com as técnicas de contingência e de "willingness-to-pay".

Apesar de preliminar, as estimativas da elasticidade-preço das mútuas da Tabela 37 servem para quantificar, também em base preliminar, o benefício social direto ao consumidor causado pela atividade das mútuas. O benefício social ao consumidor corresponde à área OP_0CV_M ou o retângulo $OP_0C^*V_M$ menos o triângulo P_1P_0C , ou a metade da área do retângulo $P_1P_0C^*C$ ⁴⁸.

Tabela 37. Estimativa da elasticidade-preço da demanda pelos serviços das mútuas

θ	Elasticidade-preço da demanda total η_T	Elasticidade-preço da oferta ε			
		0	0,5	1	2
10%	-0,1	-1,00	-1,06	-1,11	-1,22
	-0,4	-4,00	-4,06	-4,11	-4,22
	-0,5	-5,00	-5,06	-5,11	-5,22
	-0,6	-6,00	-6,06	-6,11	-6,22
	-0,7	-7,00	-7,06	-7,11	-7,22
	-1,0	-10,00	-10,06	-10,11	-10,22
20%	-0,1	-0,50	-0,63	-0,75	-1,00
	-0,4	-2,00	-2,13	-2,25	-2,50
	-0,5	-2,50	-2,63	-2,75	-3,00
	-0,6	-3,00	-3,13	-3,25	-3,50
	-0,7	-3,50	-3,63	-3,75	-4,00
	-1,0	-5,00	-5,13	-5,25	-5,50

47 PERES, Vivieine Maria; WILFREDO L. Maldonado; CANDIDO, Osvaldo. Seguros de automóvel no Brasil: concentração e demanda de mercado. *Revista de Contabilidade e Finanças*. UPS, São Paulo, v. 30, n. 81, p. 396-408, set./dez. 2019

48 Sobre a metodologia, ver CONTADOR, Claudio R. *Projetos sociais: avaliação e prática*. 4. ed., cap 4. São Paulo: Editora Atlas, 2000; *Avaliação econômica de projetos: fundamentos e aplicações*. cap. 3 Curitiba: Editora CVR, 2020.

θ	Elasticidade-preço da demanda total η_T	Elasticidade-preço da oferta ε			
		0	0,5	1	2
30%	-0,1	-0,33	-0,55	-0,76	-1,19
	-0,4	-1,33	-1,55	-1,76	-2,19
	-0,5	-1,67	-1,88	-2,10	-2,52
	-0,6	-2,00	-2,21	-2,43	-2,86
	-0,7	-2,33	-2,55	-2,76	-3,19
	-1,0	-3,33	-3,55	-3,76	-4,19

Elaborado pelos autores, 2023.

Com o uso de geometria combinada com os fundamentos da teoria do bem-estar, o benefício social direto causado pelas mútuas ΔW é

$$\Delta W = \left[1 - \frac{1}{2} \frac{\Delta V}{\eta V} \right] \theta$$

onde $\Delta V/V$ representa o efeito (acréscimo) das mútuas no mercado total. Uma medida mais amigável e fácil de interpretar é considerar o efeito das mútuas em percentual do valor dos prêmios do ramo analisado (no caso, ramo de veículos, exclusive DPVAT).

A Tabela 38 reproduz essa medida, com a combinação de valores alternativos para a elasticidade-preço da demanda, a participação das mútuas no mercado total de seguros e a queda no preço real do ticket.

Tabela 38. Estimativa do benefício social direto ao consumidor Em % do valor dos prêmios

Variação	Elasticidade-preço de demanda, mútuas	Participação das mútuas			
		10%	20%	30%	40%
5%	-1,50	9,8	19,7	29,5	39,3
	-2,00	9,9	19,8	29,6	39,5
	-2,20	9,9	19,8	29,7	39,5
	-2,50	9,9	19,8	29,7	39,6
	-3,00	9,9	19,8	29,8	39,7
	-3,50	9,9	19,9	29,8	39,7
10%	-1,50	9,7	19,3	29,0	38,7
	-2,00	9,8	19,5	29,3	39,0
	-2,20	9,8	19,5	29,3	39,1
	-2,50	9,8	19,6	29,4	39,2
	-3,00	9,8	19,7	29,5	39,3
	-3,50	9,9	19,7	29,6	39,4

Elaborados pelos autores, 2023.

Variação	Elasticidade-preço de demanda, mútuas	Participação das mútuas			
		10%	20%	30%	40%
20%	-1,50	9,3	18,7	28,0	37,3
	-2,00	9,5	19,0	28,5	38,0
	-2,20	9,5	19,1	28,6	38,2
	-2,50	9,6	19,2	28,8	38,4
	-3,00	9,7	19,3	29,0	38,7
	-3,50	9,7	19,4	29,1	38,9
25%	-1,50	9,2	18,3	27,5	36,7
	-2,00	9,4	18,8	28,1	37,5
	-2,20	9,4	18,9	28,3	37,7
	-2,50	9,5	19,0	28,5	38,0
	-3,00	9,6	19,2	28,8	38,3
	-3,50	9,6	19,3	28,9	38,6
30%	-1,50	9,0	18,0	27,0	36,0
	-2,00	9,3	18,5	27,8	37,0
	-2,20	9,3	18,6	28,0	37,3
	-2,50	9,4	18,8	28,2	37,6
	-3,00	9,5	19,0	28,5	38,0
	-3,50	9,6	19,1	28,7	38,3

Elaborados pelos autores, 2023.

No intervalo de elasticidades-preço da demanda pelos serviços das mútuas, *share* das mútuas no mercado de proteção veicular, e as taxas de crescimento das mútuas, as estimativas do benefício social variam entre 9%, no caso de elasticidade-preço mais baixa, crescimento mais elevado e com menor *market share* e quase 40%, com demanda mais elástica; menor crescimento e maior participação das mútuas na proteção veicular. Os valores extremos estão assinalados em vermelho e apontam benefícios sociais substanciais.

6.2. Simulação e estimativas

Ao praticar preços mais baixos do que os observados nos mercados de seguros, as mútuas geram dois efeitos diretos ou distúrbios. O primeiro efeito é o aumento da venda de apólices, e o segundo, a receita do mercado. Se as seguradoras reagirem e diminuïrem também o preço da apólice, os efeitos serão mais amplos.

O cálculo do efeito-preço no volume de apólices é simples e depende da elasticidade-preço. O impacto na receita – que, por definição, resulta da multiplicação do preço pelo volume – também depende da elasticidade, mas exige descontar a queda do preço.

A Tabela 39 apresenta os efeitos de variações do preço da apólice/ticket no volume de apólices (entendido aqui também como o acordo fechado entre a mútua e o associado) e na receita das empresas. As simulações usam cinco valores de elasticidade-preço (-1; -1,5; -2; -2,5 e -3) e quatro quedas reais do preço/ticket (5, 10, 15 e 20%). Os números da tabela se aplicam a qualquer mercado, pois se fundamentam em conceitos tradicionais.

Elasticidade-preço da demanda	Variação no preço real, %			
	-5	-10	-15	-20
	Variação no volume, %			
-1,0	5,0	10,0	15,0	20,0
-1,5	7,5	15,0	22,5	30,0
-2,0	10,0	20,0	30,0	40,0
-2,5	12,5	25,0	37,5	50,0
-3,0	15,0	30,0	45,0	60,0
	Variação na receita real, %			
-1,0	-0,3	-1,0	-2,3	-4,0
-1,5	2,1	3,5	4,1	4,0
-2,0	4,5	8,0	10,5	12,0
-2,5	6,9	12,5	16,9	20,0
-3,0	9,2	17,0	23,3	28,0

CAPÍTULO 7

Reforma geral do marco regulatório

7.1. Aspectos para a regulação das mútuas⁴⁹



o gerir um processo de formalização, o supervisor deve considerar os seguintes passos:

- Identificação das entidades envolvidas: o desconhecimento da identidade das empresas que serão reguladas, impossibilita a comunicação direta com elas para explicar as medidas necessárias e gerir o processo de formalização. O supervisor precisa ser criativo ao estabelecer uma lista ou registro (provisório) de fornecedores (potenciais) de produtos oferecidos a serem formalizados e supervisionados. Tal lista ou registro pode ser estabelecido com base em dados de Juntas Comerciais, Registros Cíveis de Pessoas Jurídicas, registros de autoridades públicas, como autoridades fiscais, registros de membros de associações de cooperativas ou mútuas, instituições privadas especializadas em pesquisas para fins de *marketing* e informações fornecidas pelos clientes em linhas especiais de informação.
- Compreensão das condições financeiras, organizacionais e outras dos provedores de seguros envolvidos: essa é a base para o desenho de um regime regulatório proporcional e uma abordagem transitória apropriada. Tal informação, em primeiro lugar, fornecerá uma impressão de como a regulação (prevista) afetará as entidades. Ela fornecerá, por exemplo, uma indicação de (e se) quantas entidades serão capazes de atender aos futuros requisitos regulatórios. O supervisor pode, então, de forma mais otimizada: a) considerar medidas transitórias, como, de um lado, fixar os limites para inclusão no grupo a ser formalizado e sujeito a requerimentos mais leves de regulação, de outro, o estabelecimento de cláusulas favorecidas na regulação ou carências no seu cumprimento para permitir a acomodação das entidades não reguladas com os novos requisitos e b) preparar o órgão regulador e seus quadros superiores para o processo de formalização, o que pode significar ampliação e formação específica dos quadros e treinamento em processos específicos de licenciamento, fusão e extinção de entidades.
- Alcance e comunicação eficazes com tais entidades: é importante informar às entidades com bastante antecedência sobre as alterações pendentes nos regulamentos. Isso permitirá que elas se preparem para um período de mudanças. Embora um bom relacionamento seja útil para esse fim, o supervisor pode encontrar resistência e oposição das entidades. Elas podem ter objeções fundamentais a serem reguladas e supervisionadas, em particular, se isso colocar em risco sua existência. É importante que o supervisor convença as entidades a cooperarem. As associações comerciais podem ser úteis para facilitar esse processo.
- Dimensionamento dos recursos: pode ser difícil projetar e implantar novos sistemas de supervisão e de infraestrutura quando o órgão regulador se vê em face de

⁴⁹ Ver IAIS. Application paper on regulation and supervision supporting inclusive insurance markets, 2012

um setor em transição, que pode conter centenas e até milhares de organizações, mas que, em apenas uma fração, logra completa formalização. É preciso, portanto, dimensionar a necessidade de recursos do supervisor tanto em termos de pessoal quanto de sistemas de informação e de treinamento.

- Coordenação de planejamento, supervisão e cooperação: outras agências podem ser envolvidas e operar de modo coordenado e harmônico com o supervisor/regulador. Elas podem ter sistemas que facilitem o acesso às entidades não reguladas ou aos seus dados nesse período intermediário. Algumas, por exemplo, autoridades fiscais, são interessantes como instrumentos de formalização tendo em vista seu poder de sanção, que pode ser eficiente no período de transição.
- Formalização: o produto de seguro informal, ou não regulado, não é o ideal, pois os segurados não recebem os benefícios da supervisão prudencial e da condução criteriosa dos negócios. Conseqüentemente, a formalização deve passar a ser um objetivo da política financeira dos governos. Em outras palavras, os prestadores informais de serviços/produtos de seguros devem ser incluídos no regime de supervisão estatal e não excluídos.
- Arranjos normativos transitórios: tais arranjos podem ser necessários para permitir que o produto de seguro informal migre para um ambiente regulado. Eles também podem ser relevantes quando constatado que as mútuas formarão e construirão capacidade ao longo do tempo ou quando são estabelecidos experimentos pilotos.

Com base nesses princípios, podemos sugerir uma agenda de atividades para o caminho de formalização claro e transparente:

- Primeiramente, todas as entidades não reguladas que prestam/ofertam serviços/ produtos de seguro devem, pelo menos, ser registradas e atender a requisitos prudenciais mínimos. As normas baixadas devem atender ao princípio da proporcionalidade levando em conta a possível fragilidade de várias dessas entidades.
- Uma vez registradas, as entidades devem inicialmente ter permissão para operar apenas modelos de negócios restritos que reflitam o fato de que seus negócios são de riscos menores e menos complexos. Licenças condicionais, que podem ser retiradas em casos específicos, podem ser usadas.
- Incentivos devem ser considerados para que as entidades em processo de formalização aceitem a restrição dos modelos de negócios e os eventuais custos de formalização. Dessa forma, o enfoque deve ser restritivo, de um lado, e fomentador, de outro.
- Os supervisores precisam formular uma abordagem em que a "arbitragem regulatória" não seja possível. Essa é uma possibilidade real que aumenta quando o mercado opera em um sistema dual. Por exemplo, uma abordagem inconsistente seria permitir que, de algum modo, as seguradoras criassem mútuas de modo a aproveitar os requisitos mais brandos, embora transitórios, de regulação e taxação. É preciso, portanto, atenção para garantir que não sejam criados incentivos perversos e que a diferenciação seja limitada apenas pela natureza, escala e complexidade do risco e dos objetivos da própria entidade.
- Em uma segunda etapa, e desde que a primeira tenha evoluído conforme esperado, deve-se formular uma abordagem abrangente de supervisão e regulação, englobando, entre outras coisas, definição das atividades a serem reguladas e supervisionadas; regras sobre licenciamento; características de produtos e sua agregação ("*bundling*"); requerimentos de capital; normas de condução dos negócios; informações necessárias ao órgão regulador e ao público em geral;

- resolução alternativa de disputas; funções e responsabilidades dos intermediários de seguros e opções de formalização ou cessação de atividades para entidades que exerciam de forma não regulada atividades com características securitárias.
- É importante que algumas opções de formalização sejam concedidas às entidades não reguladas. Como no caso das Filipinas, tais entidades puderam escolher entre operar como associações mútuas 100% formalizadas, atuar em parceria com seguradoras e cooperativas estabelecidas na venda de seguros, operar como agentes ou corretores de seguros e se transformar em sociedades anônimas ou cooperativas.
 - Idem para a necessidade de análise permanente do processo de formalização e de ajustes periódicos nos instrumentos e nas técnicas de supervisão e regulação.
 - O processo deve avançar, finalmente, para regular e supervisionar o acesso das entidades não reguladas em transição para o conjunto de produtos mais complexos de seguros e os meios de transferência de riscos via cosseguros e resseguros.

7.2. Mapeamento e restrições atuais da legislação

Seguem-se as principais leis que regem atualmente (julho de 2023) o setor de seguros:

Código Civil (Lei nº 10.406/02):

as associações estão tratadas nos artigos 53 a 61 do Código Civil. São definidas como entidades constituídas pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos. O ato constitutivo de uma associação é o estatuto, que deverá ser registrado junto ao cartório do Registro Civil das Pessoas Jurídicas. A Constituição Federal, em seu rol de direitos fundamentais, previu as diretrizes básicas da criação de uma associação: duas ou mais pessoas podem criar uma associação, independentemente de autorização do Estado, bastando, para isso, o registro do ato constitutivo. O associado pode também, a qualquer momento, se desvincular. Em uma associação, deve haver igualdade de direitos entre os associados, entretanto, de acordo com o artigo 55 do Código Civil, é possível que determinados associados possuam benefícios e vantagens especiais, desde que o estatuto preveja tal condição. Porém, as vantagens estatutárias não poderão ir de encontro à própria finalidade associativa, sob pena de a disposição não ser válida. As associações podem cobrar contribuições de seus membros. Embora um associado possa sair a qualquer momento, sua exclusão poderá ser compulsória em caso de conduta ilícita ou em desacordo com a finalidade da associação. Mas esse procedimento só é admitido após procedimento administrativo prévio e expresso, previsto no estatuto, o qual seja assegurado ao excluído o direito à ampla defesa e ao contraditório, consectários lógicos do devido processo legal. Por outro lado, importante afirmar que o contrato de seguro é um contrato típico e regulado pelo Código Civil, artigos 757 a 802. Nele consta, por exemplo, (Art. 757), a definição de contrato de seguro: contrato pelo qual "o segurador se obriga, mediante o pagamento do prêmio, a garantir interesse legítimo do segurado, relativo a pessoa ou a coisa, contra riscos predeterminados. E seu parágrafo único: "somente pode ser parte, no contrato

de seguro, como segurador, entidade para tal fim legalmente autorizada”.

Código de Defesa do Consumidor (CDC Lei nº 8.078/90):

estabelece normas de proteção e defesa do consumidor, de ordem pública e interesse social. Sua origem remonta à Constituição Federal, a qual estabeleceu definitivamente a defesa do consumidor como direito e garantia fundamental do cidadão (art. 170, V, CF). O CDC é uma lei abrangente que envolve desde relações de compra de produtos (alimentos, roupas, brinquedos, eletrônicos), compra de bens duráveis (terrenos, apartamentos, carros) até as contratações de serviços (plano de saúde, telefonia móvel, seguros etc.). Suas normas objetivam regularizar as relações de consumo, protegendo o consumidor de prejuízos na aquisição de produtos e serviços. Dessa forma, os consumidores com ciência de seus direitos, por meio de reclamações ou comprovação do não cumprimento do CDC, podem acionar os órgãos de defesa. Caso a reclamação não tenha sido resolvida satisfatoriamente, encaminha-se a demanda para juízo. As empresas ou fornecedores de serviços podem ser punidos com multa ou, dependendo da gravidade da situação, penalmente. O contrato de seguro está sob a égide do CDC já no Art. 3º § 2º: “serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária”. Não há dúvida, portanto, de que o segurado se encontra amparado pelo Código de Defesa do Consumidor. Outro aspecto é a situação do associado ou cooperativado em suas relações com as associações e cooperativas: nestas, figuram como membros, solidários entre si através do mutualismo. A relação é, portanto, distinta do binômio cliente-fornecedor objeto do CDC.

Decreto-Lei nº 73/66:

dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados, regula as operações de seguros e resseguros, cria a SUSEP, entre outros. Apesar de ter sofrido alterações desde sua edição, a norma continua vigente, apesar da necessidade de atualização de seu texto, sendo o alicerce normativo para as operações realizadas no mercado de seguros em bases sólidas e sustentáveis. Com relação às mútuas, o Art. 24 limita a operação de seguros privados às sociedades anônimas ou cooperativas, devidamente autorizadas, em seu parágrafo único: “as Sociedades Cooperativas operarão unicamente em seguros agrícolas, de saúde e de acidentes do trabalho”.

Lei dos corretores de seguros (Lei nº 4.594/64):

a lei regulamenta a profissão de corretor de seguros e exige exame de habilitação e seu registro na SUSEP ou em entidades autorreguladoras. Em uma abordagem mais clássica, o corretor de seguros é definido como o profissional legalmente investido de poderes de representação do segurado junto às seguradoras. Desse modo, ele é livre para intermediar apólices com qualquer seguradora sem que haja vínculo empregatício, prevalecendo a independência/autonomia da responsabilidade, auferindo por isso uma comissão de corretagem. A lei, entretanto, admite a venda direta pela seguradora ao segurado

ou seu representante (Art. 18), sendo a importância habitualmente cobrada a título de comissão recolhida ao Fundo de Desenvolvimento Educacional do Seguro (Art. 19), administrado pela antiga Fundação Escola Nacional de Seguros (FUNENSEG), atual Escola de Negócios e Seguros (ENS), texto vigente até 31/12/2022 por força da Lei nº 14.430/2022. No caso das associações de proteção veicular e das associações de socorro mútuo, a intermediação ocorre diretamente por iniciativa do associado ou por meio de agentes contratados pelas entidades, portanto, sem a intervenção especializada e habilitada do corretor de seguros, que, entretanto, poderá realizar tal intermediação quando da regulação da atividade.

Lei das sociedades anônimas (Lei nº 6.404/76):

a lei tem como objetivo, basicamente, criar a estrutura jurídica necessária ao fortalecimento do mercado de capitais no país, imprescindível à sobrevivência da empresa privada em uma economia de mercado. A mobilização da poupança popular e seu encaminhamento voluntário para o setor empresarial exigiam, contudo, o estabelecimento de um quadro legal que assegurasse ao acionista minoritário o respeito a regras definidas e equitativas, as quais, sem imobilizar o empresário em suas iniciativas, oferecessem atrativos suficientes de segurança e rentabilidade. De especial interesse para o mercado segurador é o fato já mencionado que as seguradoras devem se constituir como sociedades anônimas ou cooperativas. Logo, no primeiro caso, devem se pautar pelos dispositivos constantes na Lei nº 6404/76 como, por exemplo, todas as obrigações legais da Assembleia Geral, do Conselho de Administração, dos diretores e do Conselho Fiscal.

Lei das Cooperativas (Lei nº 5.764/71):

é a norma que regulamenta as cooperativas no Brasil, definindo o modelo e a estrutura, considerando-as como sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, não sujeitas à falência, constituídas para prestar serviços aos associados e com características específicas. Entre essas, a adesão voluntária, capital social representado pelas quotas-partes, limitação do número de quotas-partes do capital para cada associado, prestação de assistência aos associados etc. O Art. 3º define os contratantes da sociedade cooperativa como pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir com bens ou serviços para o exercício de uma atividade econômica, de proveito comum, sem fins lucrativos. Algumas mútuas de seguro de automóveis assumem ou pretendem assumir a forma de cooperativas. Porém, como referido anteriormente, as cooperativas só podem operar nos seguros de saúde, acidentes de trabalho e rural. Portanto, essa é outra fonte de conflito entre as mútuas no Brasil e a legislação.

Lei dos Planos de Saúde (Lei nº 9.656/98):

regulamenta o setor de planos de saúde suplementar, sendo importante divisor de águas para o setor, responsável por garantir as condições básicas para os beneficiários dos planos de saúde. Dessa forma, por seu intermédio e o de normativos subsequentes, foi possível constituir as obrigações de atendimento aos usuários que garantiram a proteção dos direitos do consumidor e coibiram possíveis prá-

ticas abusivas por parte das operadoras. Entre os principais destaques, estão as coberturas obrigatórias dos planos, a internação hospitalar sem limite de tempo, a carência máxima, o impedimento da seleção de risco, as formas de aplicação dos reajustes, o funcionamento das operadoras, entre outras regras. O Art. 1º, item II permite que as cooperativas e entidades de autogestão ofereçam planos de saúde. Tendo já sido mencionadas as cooperativas, as entidades de autogestão não possuem finalidade lucrativa e se destinam a um público fechado e específico. Seus participantes participam da administração, integrando os órgãos colegiados de administração superior. A autogestão não possui consumidores, mas sim beneficiários de acordo com a Súmula 608 do Superior Tribunal de Justiça – STJ. As autogestões estão assim sujeitas ao disposto na Lei nº 9.656/98 e à regulação exercida pela Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS (instituída pela Lei nº 9.961/00).

Lei da Previdência Complementar (Lei complementar nº 109/01):

a lei dispõe sobre o regime de previdência complementar das entidades fechadas (fundos de pensão) e abertas, o aperfeiçoamento da governança, a aplicação dos recursos correspondentes às reservas garantidoras, o plano de custeio e o tratamento de déficits e superávits, trazendo um componente de justiça social, que determina que os participantes devam suportar o custo do seu benefício, seja com a participação do empregador ou por meio de sua poupança individual, dentre outros aspectos. Em particular, a lei prevê a intervenção e a liquidação extrajudicial como fórmulas adequadas ao resguardo dos direitos dos participantes, sendo que as entidades fechadas não estão sujeitas à falência, mas somente à intervenção prévia e liquidação extrajudicial. Em dedução lógica, as entidades abertas podem impetrar concordata e estão sujeitas à falência, mas a decretação de sua liquidação extrajudicial suspende as ações e execuções contra si iniciadas. A lei menciona que os planos coletivos podem ser constituídos por membros de associações legalmente constituídas, de caráter profissional ou classista, e seus cônjuges ou companheiros e dependentes econômicos. Não há nenhuma menção a cooperativas ou cooperados.

Lei do resseguro (Lei complementar nº 126/07):

a lei regulamenta a abertura do mercado de resseguros do Brasil, antes sob monopólio do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), e dispõe sobre a política de resseguro, retrocessão e sua intermediação, as operações de cosseguro, as contratações de seguro no exterior e as operações em moeda estrangeira do setor securitário. Também altera o Decreto-Lei nº 73/66 e a Lei nº 8.031/90. São criados três tipos de resseguradores: os locais, sediados no Brasil, os admitidos, sediados no exterior com escritórios de representação no país e os eventuais, sediados no exterior sem representação no Brasil. Os resseguradores locais ficam sujeitos às mesmas normas das seguradoras, conforme constam essas do Decreto-Lei nº 73. A lei define como cedente a sociedade seguradora que contrata operação de resseguro ou o ressegurador que contrata operação de retrocessão e equipara à cedente a cooperativa autorizada a operar em seguros privados que contrata operação de resseguro. Como o Decreto-Lei nº 73 restringe tais cooperativas aos ramos de acidentes de trabalho, saúde e rural, conclui-se que as mútuas de proteção veicular não estão autorizadas a contratar resseguro.

7.3 Análise da experiência internacional

No mundo desenvolvido, as mútuas de seguros estão institucionalizadas há muito tempo, respeitando-se a cultura e a tradição local em que o mutualismo antecede de séculos o seguro empresarial. Nos países em desenvolvimento, a situação é menos nítida, mas a tendência é também de plena institucionalização. Mesmo no Brasil, como visto, a referida proibição data de 1966, com a emissão do Decreto-Lei nº 73. Antes, as sociedades mútuas operavam livremente, guardada a legislação correspondente (Decreto-Lei nº 2023/40), e com a edição do Decreto-Lei nº 73/66, as sociedades mútuas deixaram de ser citadas formalmente no texto, embora existentes e em operação.

Outra lição é que a institucionalização deve ser ajustada à realidade do mercado e não o inverso, o mercado deve moldar-se à legalidade existente. De fato, a diversidade de sociedades mútuas no mundo indica esse caminho – desde as sociedades fraternas, associações de socorro mútuo até as mútuas que competem de igual com as sociedades anônimas. Basta lembrar o estudo encomendado pela Comissão Europeia, que constatou a existência, no espaço europeu, de cerca de 40 tipos diferentes de organizações mutualistas/cooperativas com diversidade de controle (entidade privada e pública), agrupamento de pessoas, governança democrática ou autoritária, propriedade dos membros etc. Tal diversidade resulta em benefícios para os consumidores pelo acréscimo das opções e da concorrência em mercado diversidade e requer um enfoque flexível por parte dos reguladores.

Analogamente, **cumprir evitar a noção de que se possa resolver o problema da institucionalização pela mera repressão**. A razão é que, principalmente, nos países em desenvolvimento, de um lado, o “*enforcement*” das normas legais é deficiente, de outro, a camisa de força imposta pela legislação ou por práticas de mercado das seguradoras deixam uma grande parte da população em situação de “*underinsurance*”, ou seja, desprotegida. Isso posto, o processo de formalização deve combinar na medida certa (a ser aferida periodicamente), de um lado, incentivos à formalização e, de outro, medidas coercitivas, com a finalidade de garantir o bom andamento das operações.

Outra lição internacional é reconhecer que o processo de formalização é complexo, envolve várias agências governamentais e associações privadas – que devem atuar conjunta e harmonicamente – e leva tempo, isto é, trata-se de um processo de médio e longo prazo. Dessa forma, pouco ou nada se obterá em curto prazo, por exemplo, pela mera alteração de normas e leis, bem como a colocação das mútuas rapidamente e sem ajustes sob a regulação e supervisão normais aplicáveis às seguradoras.

Além disso, deve evitar-se o desperdício de recursos e de tempo na forma de constituição de novos órgãos reguladores para lidar com as entidades a serem formalizadas como, por exemplo, criar uma agência reguladora específica para as mútuas. Ganhos de escala e sinergia são obtidos com a centralização da atividade de registro, supervisão e regulação de seguros em um único órgão. Essa é a experiência da maioria das nações desenvolvidas, em que a regulação e supervisão das mútuas recaem sobre a Comissão de Seguros ou sobre a Autoridade de Mercados e Serviços Financeiros (que inclui a atividade securitária).

Com relação à aplicação do princípio da proporcionalidade, a regra nos países desenvolvidos estabelece que as mútuas maiores tenham os mesmos requisitos que as seguradoras, de solvência, conduta prudencial e transparência bem como de tributação, ao passo que tais requisitos são mais brandos no caso das entidades de pequeno porte. Esse, entretanto, é o “*steady state*”, no qual se dispõe de uma estrutura abrangente de supervisão e regulação. Nos países emergentes em que as mútuas operam de modo informal, isso só pode se materializar depois de um longo processo de formalização. No meio tempo, devem ser aceitos arranjos transitórios, em que tais requisitos são suspensos ou de menor monta de modo a fomentar o processo de institucionalização.

Finalmente, cabe reconhecer que tal processo deve ser gradual, começando pelas alterações legais necessárias à colocação das mútuas sob o manto legal, depois pelo mapeamento do

setor, avançando para uma regulação mínima tendo em vista a solvência e proteção do consumidor até a formalização propriamente dita com a apresentação das opções abertas para as mútuas, a normatização dos canais de distribuição e das operações em seguros complexos, cosseguros e resseguros. O relaxamento das restrições de produtos e ramos com permissão para as mútuas operarem e o gradual aperto na regulação e supervisão devem ocorrer na medida em que as entidades crescem e o mercado se expande. Idem para a imposição de sanções às entidades que não desejarem se formalizar.

7.4. Propostas de reforma e projetos e lei em andamento

Três projetos de lei que tratam do mercado de seguros e as mútuas estão em tramitação ou foram enviados ao Congresso Nacional no presente momento (meados de 2023), a saber:

- **PLC nº 29/2017** – *Dispõe sobre normas de seguro privado; revoga dispositivos da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); e dá outras providências.*

Esse projeto objetiva ser o novo marco legal do mercado de seguros privados. Não menciona sociedades anônimas, mútuas, associações ou cooperativas. Ao invés disso, deixa em aberto, na forma da lei, o tipo de organização permitida aos fornecedores de seguros: “só podem pactuar contratos de seguros sociedades que se encontrem devidamente autorizadas na forma da lei e que tenham elaborado e aprovado as condições contratuais e as respectivas notas técnicas e atuariais perante o órgão supervisor e fiscalizador de seguros”. Nesse aspecto, o projeto não inova: como não propõe mudanças no Decreto-Lei nº 73, a “forma da lei” significa aplicar o referido decreto, com a rigidez de definição que lhe é característica das entidades autorizadas a operar em seguros (sociedades anônimas e cooperativas, estas em ramos específicos).

- **PLC nº 519/2018** – *Altera o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, para dispor sobre as operações equiparadas a seguros privados, as cooperativas de seguros e as entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais e sobre o processo administrativo sancionador no âmbito da Superintendência de Seguros Privados; altera a Lei Complementar nº 126, de 15 de janeiro de 2007, para permitir às cooperativas de seguros e as entidades de autogestão a contratação de operações de resseguro; e dá outras providências.*

Art. 24. Somente poderão ser autorizadas a operar no mercado de seguros privados as pessoas jurídicas constituídas sob a forma de sociedade anônima, de sociedade cooperativa ou de entidade de autogestão, na forma deste Decreto-Lei. § 1º As cooperativas de seguros e as entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais somente poderão operar com produtos, serviços ou contratos previstos que se enquadrem no disposto nos arts 3º e 3º-A deste Decreto-Lei, conforme o caso.

§ 2º As operações de seguro de vida por sobrevivência são exclusivas de pessoas jurídicas constituídas sob a forma de sociedades anônimas.

§ 3º Independentemente da forma de sua constituição, as instituições de que trata o caput deste artigo submetem-se às normas do Sistema Nacional de Seguros Privados, à supervisão e à fiscalização da SUSEP, bem como ao disposto na legislação pertinente à proteção e à defesa do consumidor.

§ 4º Sem prejuízo do disposto no §§ 1º e 2º deste artigo, aplica-se às sociedades cooperativas autorizadas a operar com seguros privados o disposto na legislação específica que institui o regime jurídico destas sociedades.



CAPÍTULO 8

Potencial de expansão das mútuas

8.1. Fatores-chave para o desenvolvimento

O capítulo 2 explorou o argumento de que qualquer análise do mercado das mútuas, como de qualquer modalidade de seguro, requer uma visão mais ampla dos mecanismos de proteção no Brasil. A atividade das mútuas já afeta – e o efeito tende a crescer no médio e longo prazo – o mercado das seguradoras, em especial no ramo auto. Por outro lado, os sistemas de proteção fornecidos pelas entidades da esfera pública determinam limites para a expansão das mútuas nos nichos de renda mais baixa e classes sociais com insuficiência de proteção. O Quadro 8 resume os fatores determinantes do mercado das mútuas.

O perfil do consumidor da proteção das mútuas (nível de renda, idade) é basicamente determinado por fatores demográficos, condições sociais e ambiente econômico. São os mesmos fatores importantes para o mercado das seguradoras, mas, no caso das mútuas, a sensibilidade tende a ser maior. Os mecanismos de proteção da esfera pública e as condições do mercado de trabalho, em conjunto com variáveis-chaves, como taxa de inflação, juros, crescimento do PIB, definem a demanda por proteção.

Quadro 8. Os determinantes do mercado de mútuas



Elaborado pelos autores, 2023.

A regulação estabelece os limites e as características gerais da oferta de proteção e influencia o modo como o mercado será atendido por entidades não comerciais, por mútuas/associações, pelos programas do governo (SUS, INPS etc.), e pelos sistemas comerciais das seguradoras, operadoras da saúde privada, e empresas de previdência aberta e fechada. As mútuas têm ainda limites estabelecidos por legislação estadual em quatro estados, com o objetivo de proteger os consumidores.

As propostas de mudanças no marco regulatório, inclusive diferenciado para as mútuas, requer o diagnóstico das condições atuais, que necessita de informações acuradas e mais adequadas, principalmente numéricas. As estatísticas atendem a três objetivos: (a) fundamentar o diagnóstico; (b) permitir análises econométricas para estimação empírica de parâmetros de comportamento; e (c) a partir destas estimativas, permitir o desenvolvimento de simuladores para a montagem de cenários para o planejamento estratégico dos setores e modalidades, e das empresas e instituições envolvidas⁵⁰. De particular importância é a mensuração do efeito cruzado de substituição entre seguradoras e mútuas, impossível de ser realizada com as poucas informações disponíveis.

A análise empírica para o objetivo (b) busca estimar os parâmetros de comportamento e de reação de consumidores a variáveis importantes, sugeridas no Quadro 8, que são inseridos em simuladores, úteis para identificar os condições e medidas mais adequadas para alcançar as metas de interesse das instituições.

Infelizmente, os dados estatísticos disponíveis não são os mais adequados para análises empíricas rigorosas sobre as mútuas, em razão das dúvidas sobre a veracidade e falta de auditoria nos dados, como também do tamanho das séries. Para contornar tais carências, existem duas sugestões. A mais rápida (e menos rigorosa) é usar o bom senso e “ajustar” os parâmetros já disponíveis para o mercado das seguradoras. A outra é mais exata e utiliza a análise de contingência e a técnica *willingness-to-pay* com base em sondagens para inferir os coeficientes de comportamento. Existem estudos que mostram bons resultados da técnica *willingness-to-pay* para o microsseguro, nas pesquisas em 2009-11⁵¹, e a metodologia é recomendada para novos desenvolvimentos e melhoria nos estudos das mútuas.

Adotando o caminho mais fácil – e único disponível de imediato e sem custo –, a Tabela 40 reproduz as estimativas das elasticidades de resposta compiladas da literatura, com as quatro variáveis centrais, que sintetizam os principais determinantes econômicos do Quadro 4 para cinco ramos de seguro, passíveis de penetração pelas mútuas e o total de planos de saúde⁵². A primeira parte da tabela mostra as estimativas de elasticidades obtidas com a análise econométrica⁵³, e a parte 2, sugestões de bom senso para os coeficientes de resposta da receita das mútuas.

50 CONTADOR, Claudio R. A Montagem de cenários com modelos macroeconômicos. Revista Brasileira de Economia, v. 41, outubro/dezembro de 1987, p. 435-450, incorporado no sistema de simulação SEM – Simulador de Estratégias Macroeconômicas, SILCON, Certificado de Patente INPI RS 04228-1, expedido em 20 de outubro de 2010.

51 CARVALHO, J.L. Microinsurance demand and willingness to pay, em CONTADOR (editor), *Microinsurance in Brazil: research series*, v. 2, c. 5. Rio de Janeiro: ENS, 2010, p. 289-320.

52 O ideal seria dispor de elasticidades para a modalidade das operadoras de autogestão, o que não foi encontrado na literatura técnica.

53 CONTADOR, C.R. *Economia do seguro*. cap. 8. São Paulo: Ed. Atlas, 2008, p. 221-260, ampliada com novas estimativas de modelos.

Tabela 40. Elasticidades de resposta do valor real das receitas

	PIB real	Preço real da apólice ou ticket	Inflação, IPCA	Massa salarial real
1. Seguradoras				
Automóveis	0,93 ^a	-0,50	-0,080 ^b	0,60 ^a
Vida	0,72 ^a	ND	-0,021 ^b	0,51 ^a
Incêndio	0,45 ^a	ND	-0,030 ^b	0,35 ^b
Acidentes Pessoais	0,80 ^b	ND	-0,024 ^a	0,13 ^b
Habitação	0,76 ^b	ND	-0,012 ^a	0,15 ^b
Planos de saúde ^d	1,45	-0,60	ND	0,60
2. Mútuas^c				
Automóveis	2,10	-2,0	-0,10	0,80
Vida	0,80	ND	ND	0,70
Incêndio	0,50	ND	ND	0,35
Acidentes Pessoais	0,90	ND	ND	0,20
Habitação	0,85	ND	ND	0,25
Planos de saúde	1,45	-0,60	ND	0,70

Fonte: Contador, 2008 ^a Significante ao nível de 5%. ^b Nível de 10%. ^c Consenso entre analistas da SILCON. ^d Total do mercado de saúde suplementar. ND significa não disponível.

8.2. Simulação e cenários

As simulações de cenários para a receita das mútuas, **restritas à proteção veicular**, utilizam com referência os dados de 2022, no limite inferior do intervalo R\$ 9 a 12 bilhões. Dessa forma, os resultados das simulações dos cenários podem ser considerados com subestimativas do que pode acontecer. Apesar das limitações dos dados e de não incorporar o efeito da reação cruzada mútuas-seguradoras, as simulações estimam o potencial de expansão até 2024. Foram desenvolvidos três cenários macroeconômicos: (1) cenário das reformas (iniciado com a reforma tributária); (2) cenário de ajustes mais lento; e (3) cenário da crise e apatia. Os fatores macroeconômicos considerados foram o crescimento do PIB; a variação da massa salarial real; e a inflação IPCA. A variação do valor real das mensalidades é o fator sob controle do setor. E ainda inserimos variações alternativas para a taxa de resiliência – o resíduo não explicado pela macroeconomia e pela política de preço adotada pelo setor das mútuas.

A projeção das variáveis macroeconômicas para 2023 e 2024 no cenário médio (ajustes lentos) foi extraída do boletim Latin American Consensus Forecasts⁵⁴, e os valores dos outros dois cenários (reformas e crise/apatia), com base em valores dentro do intervalo das projeções das 23 instituições e empresas de consultoria que participam da Consensus na seção dedicada à economia brasileira. O crescimento do PIB foi previsto em 2,2% e 2% no melhor cenário, e em 1,9% e 1,1% no cenário de crise. A taxa de inflação segue trajetória inversa: 5,1% e 3,8% no cenário 1, e 5,5% e 7%, no cenário 3. A massa salarial real em todos os cenários têm crescimento modesto, no máximo de 1,6% no cenário 1 e variação nula no cenário da crise. Com esse conjunto de fatores macroeconômicos, a receita real das APVs crescerá acima de 3%, em todos os cenários e anos, exceto no ambiente de crise/apatia.

Se o preço real das mensalidades diminui, o volume demandado aumenta; simulamos os efeitos na receita real de quatro variações de queda: 5, 10, 15 e 20%. Finalmente, o terceiro efeito possível é o da resiliência – que existe no mercado de seguros e das mútuas, sinalizado na Figura 44 –, adotamos percentuais modestos de 5% e 10%.

54 Boletim Latin America Consensus Forecasts, de junho de 2023, publicado pela Consensus Economics Inc., Londres.

A Tabela 41 reproduz os resultados dos três cenários simulados, lembrando que refletem as condições atuais da regulação. Sem considerar mudanças nos preços reais e sem a generosidade dos efeitos da resiliência, o cenário 1 das reformas permite que a receita das APVs a preços de 2022 atinja R\$ 9,8 bilhões ou 7,8% em relação ao valor divulgado de 2022. No pior caso, indicado no cenário 3, o crescimento real é de 5%.

Com a inclusão do efeito preço e da resiliência, o crescimento da receita nas melhores condições de política de preços que consideramos (queda real média de 20%) e de resiliência (10%) seria superior a 50% no melhor ambiente. Por fim, se as mútuas forem regulamentadas – desde que com marco não punitivo –, a trajetória da receita, desconhecida, dependerá do conteúdo da nova regulação, algo impossível de ser antecipado. Certamente, os resultados seriam melhores.

Tabela 41. Simulações para os cenários, receitas das APVs

	Cenário 1: Reformas		Cenário 2: Ajustes lentos		Cenário 3: Crise e apatia		
	2022	2023	2024	2023	2024	2023	2024
Hipóteses para as variáveis macroeconômicas							
PIB real, %	2,9	2,2	2,0	2,0	1,8	1,9	1,1
Inflação IPCA, %	5,8	5,1	3,8	5,4	4,0	5,5	7,0
Massa salarial, %	1,2	1,6	1,2	1,2	0,9	1,1	0,0
1 – Resultados dos efeitos dos fatores macroeconômicos, R\$ bilhões de 2022							
Receita real	9,12	9,49	9,83	9,43	9,78	9,41	9,58
Variação real, %	8,3	4,07	3,58	3,42	3,02	3,18	0,95
2 – Efeito-preço, R\$ bilhões de 2022							
-5%	-	0,95	0,98	0,94	0,98	0,94	0,96
-10%	-	1,90	1,97	1,89	1,96	1,88	1,92
-15%	-	2,85	2,95	2,83	2,93	2,82	2,87
-20%	-	3,80	3,93	3,77	3,91	3,76	3,83
3 – Efeito-resiliência, R\$ bilhões de 2022							
5%	-	0,47	0,49	0,47	0,49	0,47	0,48
10%	-	0,95	0,98	0,94	0,98	0,94	0,96
4 – R\$ bilhões de 2022, total de efeitos macro, de preços e resiliência (4=1+2+3):							
1 – Resiliência, 5%							
Efeito preço:							
-5%	-	10,91	11,31	10,85	11,24	10,82	11,02
-10%	-	11,86	12,29	11,79	12,22	11,76	11,98
-15%	-	12,81	13,27	12,73	13,20	12,70	12,93
-20%	-	13,29	13,76	13,20	13,69	13,17	13,41
2 – Resiliência, 10%							
Efeito preço:							
-5%	-	11,39	11,80	11,32	11,73	11,29	11,50
-10%	-	12,34	12,78	12,26	12,71	12,23	12,46
-15%	-	13,29	13,76	13,20	13,69	13,17	13,41
-20%	-	14,24	14,75	14,15	14,67	14,12	14,37

	Cenários		
	Reformas	Ajustes lentos	Crise e apatia
Efeito dos fatores macroeconômicos	7,80	7,21	5,06
+ Efeito-preço (queda de 10% na média)	29,35	28,66	26,07
+ Resiliência (hipótese de 5%)	34,72	33,81	31,32



quase 30% no melhor cenário macro e 26% no cenário não brilhante. E, incluindo o efeito-resiliência de 5%, a taxa de variação em 2024 em relação a 2022 estará, hipoteticamente, no intervalo de 31-35%.

8.3. Pesquisas para realização de melhorias

Em síntese, considerando as dificuldades enfrentadas com relação aos dados estatísticos para o mercado das mútuas no Brasil – tamanho das séries, número de variáveis, e dúvidas sobre a veracidade das informações – os resultados gerais das simulações demonstram coerência e nada diferente do esperado. A regulação/supervisão permitirá levantamentos em base mensal ou trimestral que, em pouco tempo, contornarão os problemas do número de observações e dos graus de liberdade, conferindo estimativas mais robustas nos modelos e simulações.

Sanado o problema dos dados, sugere-se implantar uma agenda de pesquisas sobre os parâmetros de resposta do faturamento e de outras variáveis, como número de associados, como abertura por ramos, os efeitos cruzados com as reações e o comportamento das seguradoras, entre outros. O principal beneficiado é a entidade reguladora, pois poderá implantar normas mais eficientes e integradas com o mercado de seguradoras. Os outros beneficiados são as próprias empresas reguladas. Ademais, mercados mais eficientes e competitivos significam mais benefícios para a sociedade como um todo e para as classes sociais mais carentes de proteção.



CAPÍTULO 9

Associações de Socorro Mútuo: aspectos legais e regulatórios

Colaboradores:

Gabriel Martins Teixeira Borges e Johnathan Rodrigues Medeiros

9.1. Breve introito

A Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, autarquia federal vinculada ao Ministério da Economia, em seu mister, vem apurando, no curso do tempo, sistematicamente, por meio de denúncias a ela formalizadas ou de representações, a atuação de associações e cooperativas como sociedades seguradoras supostamente sem a devida autorização legal, infringindo, em tese, o disposto nos arts. 24⁵⁵, 78,⁵⁶ 113⁵⁷ do Decreto-Lei nº 73/66 c/c arts. 2^o⁵⁸, inciso II, da Resolução CNSP nº 393/2020, incorrendo, ao final, nas sanções administrativas previstas na mesma norma legal.

Em geral, e com maior escala, essa atuação se destaca na oferta de produtos que, na visão da Autarquia, possuem características e elementos essenciais de seguro, em particular o ramo automóvel, denominando-se como “proteção veicular”. Cumpre destacar, no entanto, que as associações/cooperativas atuam nos denominados “socorros mútuos”; espécie de mutualismo que não se confunde com o seguro mercantil, uma vez que não há cobrança de prêmio para cobertura de evento incerto e futuro, mas sim o rateio de despesas já incorridas por parte dos associados.

Não restam dúvidas sobre a importância do tema para a sociedade e o mercado como um todo, considerando a abrangência de pessoas atualmente associadas a algum grupo restrito de autogestão, na modalidade de “socorro mútuo”, para o público que contrata esse tipo de serviço justamente por estar à margem do seguro mercantil, em uma espécie de “recicladoras de riscos”, ou seja, as associações de socorro mútuo estabeleceram uma atividade para abarcar os riscos não subscritos/aceitos pelas sociedades seguradoras, em um modelo diametralmente oposto do seguro convencional.

Considerando as atividades desenvolvidas pelas associações de socorro mútuo, a Autarquia vem, além de aplicar penalidades administrativas, realizando o encaminhamento de cópias dos processos sancionadores ao Ministério Público Federal, bem como, por meio de sua Procuradoria, ajuizando ações civis públicas (ACPs) em face das respectivas associações e de seus dirigentes. Por exemplo, somente até junho de 2023, foram distribuídas 60 (sessenta) ACPs⁵⁹.

55 **Art. 24.** Poderão operar em seguros privados apenas Sociedades Anônimas ou Cooperativas, devidamente autorizadas.

Parágrafo único. As Sociedades Cooperativas operarão unicamente em seguros agrícolas, de saúde e de acidentes do trabalho.

56 **Art. 78.** As Sociedades Seguradoras só poderão operar em seguros para os quais tenham a necessária autorização, segundo os planos, tarifas e normas aprovadas pelo CNSP.

57 **Art. 113.** As pessoas físicas ou jurídicas que realizarem operações de seguro, cosseguro ou resseguro sem a devida autorização, no País ou no exterior, ficam sujeitas à pena de multa igual ao valor da importância segurada ou ressegurada.

58 **Art. 2º** A ocorrência das infrações previstas nesta Resolução sujeita a pessoa natural ou jurídica responsável às seguintes sanções administrativas: (...)

II – Multa no valor igual à importância segurada ou ressegurada, no caso das operações de seguro, cosseguro ou resseguro sem autorização, e ao capital nominal contratado, no caso de capitalização.

59 No registro atual, existem 60 ACPs: 1 (uma) em Alagoas; 4 (quatro) na Bahia; 1 (uma) no Ceará; 1 (uma) no Espírito Santo; 5 (cinco) em Goiás; 1 (uma) no Maranhão; 6 (seis) em Minas Gerais; 2 (duas) em Pernambuco; 4 (quatro) no Paraná; 10 (dez) no Rio de Janeiro; 3 (três) no Rio Grande do Sul; 19 (dezenove) em Santa Catarina; 1 (uma) em Sergipe; 1 (uma) em São Paulo; e, 1 (uma) no Tocantins.

Dentre os principais argumentos utilizados pela Autarquia nas ACPs, podemos destacar os supostos danos causados, não apenas aos agentes operadores do Mercado de Seguros e ao próprio Estado, mas, em especial, a todos os consumidores do país (consumidores de seguros ou não), tendo em vista que essa atuação à margem da lei reflete custos para o próprio setor e para outros segmentos da economia.

Na prática, verifica-se que associações de socorro mútuo ofertam e fornecem, principalmente, a denominada “proteção veicular” contra roubo, acidente, entre outros riscos, aos seus associados, grupo restrito, mediante o rateio das despesas já incorridas, operando no sistema de planos de rateio.

Constata-se que esse serviço não se constitui, efetivamente, em contrato de seguro, por sua vez, atividade típica regulada pelo Estado, por meio do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e supervisionado pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP).

Nesta seção, abordaremos diversos aspectos dessa atuação.

9.2. As operações de seguro

As apurações realizadas pela SUSEP, no aspecto administrativo, indicam que tais entidades têm se constituído, majoritariamente, sob a forma de “associação”, passando a ofertar aos seus associados – proprietários de veículos automotores – proteção contra roubo, acidente, entre outros, mediante o pagamento de um valor pelo associado no momento da “associação”, além de mensalidade e franquia. A referida prestação de serviço aos “associados” se constitui, aos olhos da Autarquia, em um contrato de seguro, atividade típica por ela regulada.

Vale destacar que o princípio do mutualismo, aliado ao cálculo de probabilidades, constitui a base técnica do seguro. Trata-se de uma operação coletiva, em que o segurador recebe prêmios dos segurados, formando um fundo comum para indenizar os que sofrerem sinistros, ou seja, eventos futuros e incertos. Na verdade, o segurador atua como administrador da mutualidade organizada segundo as leis da estatística. Trata-se, por certo, do seguro mercantilista.

Considerando a atuação das associações de socorro mútuo, pelo que se percebe, não se vislumbra a atuação na forma descrita no parágrafo anterior, pelo contrário; trata-se, em realidade, do mutualismo puro, em que os associados operam em verdadeira solidariedade os riscos do grupo, rateando despesas pretéritas, efetivamente incorridas. Não se pode, portanto, confundir a atividade de rateio de despesas pretéritas com as do seguro mercantil, em que há o pagamento de prêmio, subscrição do risco e a figura do segurador.

O art. 21, inc. VIII, da Constituição Federal de 1988 dispõe que compete à União “administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de **seguros** e de previdência privada”.

No mesmo sentido, o art. 22, inc. VII, da Constituição Federal prescreve ser competência privativa da União legislar sobre política de crédito, câmbio, **seguros** e transferência de valores.

Por sua vez, o art. 192 da Constituição Federal determina que o Sistema Financeiro Nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do país e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.

Os dispositivos constitucionais se encontram regulamentados pelo Decreto-Lei nº 73/66, que, em seu artigo 1º, estabelece que “todas as operações de seguros privados realizados no País ficarão subordinadas às disposições do presente Decreto-Lei”.

Ainda, a norma dispõe, em seu artigo 24, que **somente as Sociedades Anônimas** ou as Cooperativas **podem operar seguros privados** – as Cooperativas podem operar somente seguros agrícolas, de saúde e de acidentes do trabalho – **e sempre mediante autorização da SUSEP**.

O Conselho Monetário Nacional, o Conselho Nacional de Seguros Privados e a Superintendência de Seguros Privados, de forma integrada, fixam diretrizes e normas da política de seguros e resseguros,

regulando, fiscalizando e orientando o funcionamento dos componentes desse sistema, **não se aplicando, portanto, às atividades desenvolvidas pelas associações de socorro mútuo.**

O Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) determina que, para garantia de suas operações, as sociedades seguradoras autorizadas a operar em seguros privados devem constituir, mensalmente, reservas matemáticas (provisões técnicas), que são seus ativos, aplicados em títulos emitidos pelo Tesouro Nacional, com formação de poupança interna e geração de rendas e empregos, devidamente registrados na SUSEP, e não podem ser alienados sem sua análise e aprovação.

9.2.1. Elementos caracterizadores das operações de seguro

(a) **SEGURADOR**⁶⁰: entidade jurídica legalmente constituída para assumir e gerir os riscos especificados no contrato de seguro. É aquele que emite a apólice e, na ocorrência de sinistro e, de posse do pagamento do prêmio, será responsável por indenizar o segurado ou seus beneficiários de acordo com as coberturas da apólice.

(b) **BENEFICIÁRIO**: aquele que se beneficia com o seguro, a pessoa a quem é reconhecido o direito a receber a indenização.

(c) **SEGURADO**: pessoa física ou jurídica em nome de quem se faz o seguro.

(d) **PRÊMIO**⁶¹: é o preço ou custo do seguro especificado no contrato. É a soma em dinheiro paga pelo segurado para que a seguradora assuma a responsabilidade por um determinado risco. O prêmio resulta da aplicação de uma porcentagem à importância segurada.

(e) **INDENIZAÇÃO**: é o valor que a seguradora paga ao segurado pelos prejuízos decorrentes de um sinistro, na ocorrência do evento coberto, limitado ao valor do capital segurado da cobertura contratada.

(f) **FRANQUIA**: é a participação do segurado nos prejuízos resultantes de cada sinistro, definida na apólice, que, em caso de sinistro, representa a sua parte do prejuízo apurado, que poderá deixar de ser paga pela sociedade seguradora, dependendo das disposições do contrato.

(g) **SINISTRO**: é a realização do risco previsto e coberto no contrato de seguro, durante o período de vigência do contrato.

(h) **RISCO**: é a possibilidade de o evento coberto pelo contrato de seguro ocorrer. O glossário disponibilizado pela SUSEP, em sua página eletrônica, é o "*Evento futuro e incerto, de natureza súbita e imprevista, independente da vontade do Segurado, cuja ocorrência pode provocar prejuízos de natureza econômica*".

A matéria relativa a seguros, como demonstrado, é extremamente regrada, razão pela qual é regulada pelo Estado e depende de prévia e expressa **autorização outorgada pela Autarquia** destinada a este fim, a SUSEP, o que, repisando, **não alcança as atividades desempenhadas pelas associações de socorro mútuo.**

9.2.2. Elementos essenciais do contrato de seguro

A partir do conceito contido no art. 757, do Código Civil, extraem-se os elementos essenciais do contrato de seguro, podendo ser definidos como: (i) a garantia; (ii) o interesse; (iii) o risco; (iv) o prêmio.

A **garantia** se perfaz na promessa que o segurador faz ao segurado de que honrará o compromisso assumido, de acordo com as cláusulas constantes do contrato, em reparar algum prejuízo ou pagar um capital determinado ao cabo de um termo final⁶².

60 O parágrafo único do art. 757 do Código Civil estabelece que "... *somente pode ser parte, no contrato de seguro, como segurador, entidade para tal fim legalmente autorizada*". (grifamos)

61 O prêmio, segundo Pedro Alvim, é a remuneração que o segurado deve pagar ao segurador em razão da garantia que lhe dá pela cobertura de certo risco. É, portanto, elemento imprescindível, uma vez que é com a receita de prêmios que o segurador constitui o fundo comum, de onde retira as verbas para cumprir suas obrigações perante os segurados. (ALVIM, Pedro. *O Contrato de Seguro*. 2 ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1986, p. 269).

62 MARTINS, João Marcos Brito. *O contrato de seguro: comentado conforme as disposições do código civil*. (2ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2005), p. 27.

No caso das associações de socorro mútuo, não há a figura do segurador, tampouco acordo para reparar prejuízo futuro e incerto; o que de fato ocorre é a associação de um grupo restrito de participantes (associados), que, em comum acordo, concordam em ratear despesas já incorridas.

O **interesse** é a relação lícita existente entre o segurado ou o beneficiário e um bem ou uma pessoa que estão sujeitos a um risco determinado no contrato de seguro.

No tocante às associações de socorro mútuo, a liberdade de associação insculpida na Constituição Federal, mais precisamente no art. 5º, incisos XVII e XVIII, garante a formação desses grupos, desde que possuam finalidade lícita.

A CF/88 assegura, ainda, a plena liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar, bem como a criação de associações, e, na forma da lei, de cooperativas independentemente de autorização, sendo vedada ainda a interferência estatal em seu funcionamento.

Segundo os desígnios do legislador constituinte, desde que perflhada causa lícita, é plena a liberdade de associação, independentemente de autorização do Estado.

O **contrato de seguro é um contrato típico**⁶³, previsto no Código Civil, no art. 757 e seguintes, no qual somente pode ser parte, na qualidade de segurador, entidade autorizada para tanto.

De outro lado, no caso das associações de socorro mútuo, os contratos que por elas vêm sendo firmados com seus associados não se revestem das características/elementos essenciais para caracterização de atividade típica de seguros, sendo, portanto, contratos atípicos previstos no artigo 425, do Código Civil.

9.3 Vedação constitucional

Quanto aos fins ilícitos, pode-se inferir que o exercício de uma atividade que dependa de autorização, mas sem que o tenha, ou ainda, que dependa de qualificação especial, mas para a qual não se encontra habilitada, configura a ilicitude.

Em uma análise, a contrário senso, levando-se em consideração que as atividades desenvolvidas pelas associações de socorro mútuo não estão caracterizadas como atividades securitárias, não há, portanto, que se falar em atividade ilícita, como tem entendido a SUSEP.

Todavia, bem adverte Uadi Lammêgo Bulos:

as associações só se justificam para fins lícitos, porque um grupo permanente de homens não deve associar-se com o fito de estabelecer agremiações contrárias à ordem jurídica instituída (Constituição Federal Anotada, p. 139).

Sob a faceta da soberania estatal, corroborando com a licitude da atuação das associações de socorro mútuo, obtempera Antonio Chaves:

todas as entidades, que vivem dentro da esfera de sua organização, devem ser-lhe, necessariamente, subordinadas, ao menos sob certas relações, pois é inadmissível, perante a lógica e perante os fatos, que dentro do Estado exista uma associação que tenha poder jurídico igual ou superior a ele (Tratado de Direito Civil, Parte Geral, Tomo 1, p. 795).

Por isso, se na gênese da pessoa jurídica encontra-se livre vontade humana, sua personalidade dependerá de objeto válido e, para funcionar em determinadas circunstâncias, da obtenção de um ato administrativo autorizador, a teor do contido no art. 170, parágrafo único, da CF/88:

⁶³ Art. 757. Pelo contrato de seguro, o segurador se obriga, mediante o pagamento do prêmio, a garantir interesse legítimo do segurado, relativo à pessoa ou a coisa, contra riscos predeterminados. Parágrafo único. **Somente pode ser parte, no contrato de seguro, como segurador, entidade para tal fim legalmente autorizada.** (grifou-se)

É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. (grifei)

Cumpra observar que a atividade praticada pelas associações de socorro mútuo, na organização do rateio/divisão das despesas certas e já ocorridas entre os seus associados, **não** configura atividade tipicamente de seguro, na medida em que:

- (i) não realiza a arrecadação de contribuições/prêmios dos associados para a formação de fundo garantidor;
- (ii) apenas administra o rateio das despesas já incorridas entre os seus associados;
- (iii) a partir da apuração dos prejuízos sofridos pelos associados, realiza o pagamento em forma de rateio de despesas.

Ora, garantia, prêmio e risco são elementos essenciais do contrato de seguro, que não se encontram presentes nas atividades desenvolvidas pelas associações de socorro mútuo, pois o seu objetivo é distinto, ou seja, o rateio dos prejuízos já ocorridos entre os seus associados.

A autogestão, o mutualismo e a ausência de lucro invocado como traços que caracterizariam essas associações, retiram do produto ofertado sua natureza de seguro, e com ele não se confunde.

Assim, não há como sustentar que as associações de socorro mútuo possuem as características típicas de sociedades seguradoras, atuando como se assim fossem.

Levando-se em consideração que a possibilidade de participação se dá, única e exclusivamente, a grupos restritos, em autogestão, as associações de socorro mútuo não mantêm relações de consumo com seus associados, tendo em vista que atuam como meras administradoras dos prejuízos incorridos, realizando apenas o posterior rateio das despesas entre os participantes.

Ademais, por se tratar de rateio de despesas já incorridas, não há como equiparar a atividade desenvolvida pelas associações de socorro mútuo à repartição de prejuízos, que é característica das sociedades seguradoras, que, constituem fundos formados pelos prêmios pagos por todos os segurados e que servem para pagar as indenizações nas hipóteses de sinistro.

9.4. Natureza jurídica e atividades das associações de socorro mútuo

A natureza jurídica das associações de socorro mútuo não se confunde com aquela das sociedades seguradoras, por razões óbvias. As referidas entidades não são sociedades seguradoras, tampouco realizam contratos típicos de seguro. As semelhanças não se traduzem em identidade.

O Decreto-Lei nº 73/66 faz referência às associações de socorro mútuo, em seu artigo 143, §1º, podendo ser claramente verificado que são diferentes dos seguros empresariais. Segundo o referido artigo, **as associações de socorro mútuo que instituem pecúlio em favor de seus associados ficam fora do regime do seguro empresarial.**

No mesmo sentido, também há evidente diferenciação e exclusão das associações de socorro mútuo do modelo de seguro privado, no Decreto-Lei nº 2.063/40, conforme podemos verificar abaixo:

Art. 2º Ficam excluídos do regime estabelecido neste decreto-lei o Instituto de Resseguros do Brasil e quaisquer outras instituições criadas por lei federal, bem como as associações de classe, de beneficência e de socorros mútuos que instituem pensões ou pecúlios em favor de seus associados e respectivas famílias. (grifamos)

Importante pontuar que as associações de socorro mútuo, em seus regulamentos, fazem constar, expressamente, de forma clara e objetiva, as atividades por elas desempenhadas, que não se confundem com o seguro mercantil, tratando-se, em verdade, de repartição das despesas, certas e pretéritas, já incorridas, em que se verifica a divisão exclusiva dos prejuízos, caso existentes, entre os associados, sem o recolhimento prévio (prêmio) para despesas futuras, como ocorre com as sociedades seguradoras.

Cumprir destacar que o valor arrecadado à título de rateio de despesas, certas e pretéritas, é destinado à integralidade das finalidades do grupo restrito, visando amparar os associados que tiveram perdas ocorridas no mês anterior.

Inexiste, portanto, arrecadação prévia como forma de constituição de reserva para cobertura de eventos futuros e incertos. Com efeito, por meio de um sistema solidário e auto organizativo, os associados se comprometem, por meio da adesão ao estatuto da associação de socorro mútuo, em amparar os associados que tenham alguma despesa.

É importante destacar que as associações de socorro mútuo atuam apenas como gestoras da coisa comum, sendo a personificação jurídica de seus associados, criada para organizar e fazer a autogestão dos interesses do grupo, em especial, o amparo de despesas, certas e pretéritas, ocorridas com veículos dos associados.

Sobre o tema, importante destacar a lição de Clóvis Beviláqua⁶⁴:

O mútuo é, por sua natureza, matéria essencialmente civil, pois que sua função consiste em amortecer, pela dispersão entre associados, a violência de um golpe do infortúnio. A associação não especula, não trata com terceiros para o fim direto, a que deve a sua congregação, nem mesmo produz lucros; evita apenas a gravidade dos prejuízos. O seguro por prêmio fixo, ao contrário, é estabelecido com o intuito de auferir lucros, oferece a segurança.

Cumprir destacar, por oportuno, que, no tocante ao valor pago pelo associado, este reveste-se, única e exclusivamente, para a administração das despesas já ocorridas, certas e pretéritas, além, naturalmente, dos custos administrativos.

Trata-se, portanto, apenas, de uma divisão simples por cota, sem qualquer estudo ou trabalho técnico atuarial, como é obrigatório no contrato típico de seguro, no qual é indispensável a atuação do atuário, profissional que calcula as probabilidades de eventos, avalia riscos e fixa prêmios, indenizações e reservas matemáticas.

Nas atividades desenvolvidas pelas associações de socorro mútuo inexistente esse cálculo sistemático de probabilidades, mas há a administração das despesas, certas e pretéritas, ocorridas exclusivamente entre seus associados.

Ao encontro desse entendimento, segue abaixo transcrito importante julgado do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF-5), cujo trânsito em julgado se deu em 19 de dezembro de 2022:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. COMERCIALIZAÇÃO DE CONTRATO DE SEGURO. NÃO CONFIGURAÇÃO. APELAÇÃO PROVIDA.

1. Trata-se de ação civil pública movida pelo Ministério Público Federal (MPF), em face da Associação TOPPREV Brasil, objetivando que a ré seja condenada à obrigação de fazer, consistente na interrupção total e irrestrita da atividade de comercialização de proteção veicular, ao argumento de que vem oferecendo a seus associados serviços que constituem contrato típico de seguro automotivo, sem, contudo, possuir autorização da SUSEP para tanto;

64 Beviláqua, Clóvis. Direito das obrigações. 8. ed. Rio de Janeiro. Francisco Alves, 1954. (p.305)

2. Inexiste controvérsia quanto ao fato de ser ilegal a comercialização de contrato de seguro sem a autorização da SUSEPE. Entretanto, no caso em questão, a atividade questionada não se caracteriza como tal. É que o contrato de seguro exige a existência de duas partes: o segurado e o segurador, o que, na hipótese, não há. O negócio em comento foi desenvolvido em forma de associação, ou seja, congregaram-se pessoas para arcar com o prejuízo que uma delas tiver. Demais disso, o contrato de seguro caracteriza-se pela álea: a seguradora recebe um prêmio (pequena monta), em troca de uma indenização (valor bem superior), que somente é paga caso ocorra sinistro. **Na hipótese, diferentemente do que ocorre com o contrato de seguro, todos os associados contribuem e, ao final do período, pelos desastres que ocorrerem, o custo é dividido entre eles. Tanto é assim que o valor do prêmio não é fixo, mas variável, em função dos eventos que ocorrerem;**
3. A ilicitude de determinada atividade deve ser demonstrada, não sendo possível presumi-la. Não tendo restado comprovada a ilegalidade da prática desenvolvida pela associação, afigura-se descabida a pretensão de interditá-la;
4. Apelação provida. (PROCESSO 0802334-95.2021.4.05.8201, APELAÇÃO CÍVEL, DESEMBAR-GADOR FEDERAL PAULO ROBERTO DE OLIVEIRA LIMA, 2ª TURMA, TRF-5, JULGAMENTO: 03/10/2022) (grifamos)

Corroborando com a ausência de atividade securitária desenvolvida pelas associações de socorro mútuo, cumpre destacar que a inexistência de recolhimento de prêmio, assim como a inexistência de subscrição dos riscos, afasta requisitos essenciais para caracterização da atividade securitária. Difere, de fato, do que ocorre nas operações desenvolvidas pelas referidas associações, onde se verifica que as despesas, certas e pretéritas, são rateadas entre os associados aderentes ao estatuto e ao regulamento; prova disso é que o valor pago pelos associados é variável, dado facilmente comprovável.

Não há, portanto, o pagamento de um valor fixo (prêmio), ou seja, as associações de socorro mútuo não realizam a "compra/subscrição do risco", apenas administram a divisão de despesas, certas e pretéritas, entre os seus associados, diferenciando-se do seguro mercantil.

Cumpre destacar, por oportuno, que, ao contrário das sociedades seguradoras, que assumem riscos predeterminados, as associações de socorro mútuo, em suas atividades, tão somente administram as despesas, certas e pretéritas, já ocorridas, entre os seus associados, realizando a divisão/rateio, em uma espécie de "condomínio", em que os "condôminos" realizam a repartição das despesas apuradas e não predeterminadas.

No caso das associações de socorro mútuo, inexistem as figuras de segurador e segurado, visto que o associado é, ao mesmo tempo, beneficiário e cooperador. As associações de socorro mútuo, portanto, não assumem um risco coletivo em troca de prêmios fixos, mas apenas realizam a autogestão da divisão de despesas, certas e pretéritas, ocorridas. Há, nesses casos, no tocante às referidas associações, uma dupla posição dos associados.

Em outro giro, no aspecto legal, importa consignar o contido no Enunciado 185, da III Jornada de Direito Civil do Conselho da Justiça Federal, aprovado por unanimidade, no qual há clara e objetiva disposição no sentido de que é lícita a existência e formação de grupos restritos de ajuda mútua, caracterizados pela autogestão, independentemente de autorização estatal do regulador, conforme abaixo:

Enunciado 185 –Art.757: A disciplina dos seguros do Código Civil e as normas da previdência privada que impõem a contratação exclusivamente por meio de entidades legalmente autorizadas não impedem a formação de grupos restritos de ajuda mútua, caracterizados pela autogestão. (Grifou-se)

A existência de coberturas por roubo, furto ou colisão não fazem da atividade desenvolvida pelas associações de socorro mútuo, uma atividade securitária, inexistindo, conseqüentemente, a figura do contrato de seguro.

No intuito de demonstrar e sintetizar as diferenças elementares e abissais entre as atividades desenvolvidas pelas associações de socorro mútuo em contraposição às desenvolvidas pelas sociedades seguradoras, vale destacar o que consta do Quadro 9 abaixo:

Quadro 9. Diferenças entre as associações de socorro mútuo e as sociedades seguradoras

Associação de Socorro Mútuo	Sociedade Seguradora
Rateio (divisão) de despesas, certas e pretéritas, já ocorridas – evento passado e certo	Garantia de risco coberto mediante pagamento de prêmio – evento futuro e indeterminado
Natureza jurídica: associação civil	Natureza jurídica: sociedade anônima (empresa)
Contrato atípico que trata sobre o rateio de despesas já ocorridas	Contrato típico, com elementos obrigatórios indicados no art. 757 do Código Civil
Inexistência de cálculo atuarial ou fundo anterior à despesa já ocorrida	Realização de cálculo atuarial e cobrança antecipada do pagamento do prêmio para garantia do risco
Fins não econômicos	Fins econômicos
Contrato plurilateral/negócio associativo Associado é cooperador e beneficiário	Contrato bilateral – seguradora x segurado
Estatuto e regulamento interno (lei dos associados)/assembleia geral	Apólice (data de validade) e normas predeterminadas
Rateio de despesas já ocorridas por quotas	Pagamento de valor fixo – transferência de riscos – estudo atuarial
Inexistência dos requisitos indicados no art. 757 do Código Civil	Presença obrigatória dos requisitos indicados no art. 757 do Código Civil
Não é regulamentado pela SUSEP, visto não estar disposto no decreto-lei nº 73/66 (regime do seguro empresarial)	Aplicáveis as normas do Decreto-Lei nº 73/66 e sujeita à fiscalização da SUSEP

Elaborado pelos autores, 2023.

Nesse sentido, com base na Constituição Federal, Código Civil, Decreto-Lei nº 73/66, Decreto-Lei nº 2.063/40, evidentemente, as atividades desenvolvidas pelas associações de socorro mútuo são distintas do seguro empresarial, razão pela qual são inaplicáveis os dispositivos legais afetos e direcionados às sociedades seguradoras.

9.5. Autogestão de despesas pretéritas: contrato atípico

As associações de socorro mútuo, ao contrário das sociedades seguradoras, repisando, exercem suas atividades com base no rateio de despesas, certas e pretéritas, apenas entre os seus associados, que se configuram num grupo restrito e fechado, que criam suas normas sobre a forma de amparo mútuo.

Na verdade, a atuação das associações de socorro mútuo se reflete em verdadeiro contrato atípico, no qual os associados se comprometem apenas em realizar a repartição das despesas já ocorridas entre seus membros; não há, como no caso das sociedades seguradoras, a arrecadação de prêmio para garantia de eventos futuros e incertos.

Nesse sentido, a base dos regulamentos das associações de socorro mútuo é o artigo 425, do Código Civil, que dispõe o seguinte:

Art. 425. É lícito às partes estipular contratos atípicos, observadas as normas gerais fixadas neste Código.

Levando-se em consideração que as associações de socorro mútuo são grupos fechados e que realizam a autogestão de despesas já ocorridas entre os seus associados, não há que se falar em contrato típico de seguro mercantil, mas sim, na existência de um contrato atípico onde a finalidade é a de, única e exclusivamente, aquelas anteriormente descritas, sem alterar a sua natureza de associação civil sem fins econômicos, e respeitada a liberdade associativa.

De acordo com o parágrafo único do artigo 421, do Código Civil, a liberdade de associação e a proibição de interferência estatal revelam-se garantias fundamentais aplicáveis às associações de socorro mútuo, sem qualquer embaraço ao seu funcionamento.

Nos termos da Carta Política de 1988, a liberdade de associação é plena, sendo uma faculdade pessoal a decisão de filiar-se ou não, sendo, efetivamente, um direito personalíssimo. No caso das associações de socorro mútuo, o indivíduo tem ciência da finalidade e das normas do grupo associativo, possuindo a faculdade de realizar a sua associação de forma voluntária e livre, inexistindo, portanto, qualquer imposição legal ou obrigação em pertencer aos quadros associativos da associação.

Acrescente-se, ainda, que, o §2º, do artigo 174, da Constituição Federal, determina que a lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo, o que, a nosso sentir, garante e amplia as possibilidades e acesso do consumidor à produtos e serviços de proteção patrimonial.

9.6 Atividades desenvolvidas à luz da Lei de Liberdade Econômica

No que diz respeito às associações de socorro mútuo, é preciso elucidar que a fonte de custeio de suas operações não se assemelha ao prêmio pago na operação de seguro convencional mercantil.

Enquanto, neste último, é possível verificar tratar-se de uma função do risco assumido, que é estabelecido por um método atuarial, nas associações de socorro mútuo, as contribuições dos associados são estabelecidas apenas como resultado de um método contábil, ou seja, de um rateio de despesas certas e pretéritas, com um custo variável baseado em todos os bens dos próprios associados que estão em risco.

Portanto, na verdade, a operação desenvolvida pelas associações de socorro mútuo é uma simples forma de mutualismo social sem qualquer intuito lucrativo, sem organização empresarial, com a finalidade de buscar a proteção patrimonial que o mercado segurador não se presta a fazer em uma nítida "reciclagem de riscos".

O mutualismo é, por sua natureza, matéria essencialmente civil e não empresarial, tendo

como função precípua amortecer, pela dispersão entre associados, as consequências do infortúnio.

Dessa forma, o mutualismo social difere da abordagem empresarial das sociedades seguradoras, que são sociedades de capital, principalmente em relação aos objetivos e à forma de atuação.

No mutualismo social, o objetivo principal é o benefício coletivo dos membros da comunidade ou grupo. Os membros se unem voluntariamente e contribuem com recursos financeiros, habilidades ou serviços para ajudar uns aos outros em momentos de necessidade, como uma perda patrimonial, desemprego ou catástrofe natural. O foco é na solidariedade e no apoio mútuo.

A operação das sociedades seguradoras tem uma abordagem empresarial, uma vez que elas fazem parte do Sistema Financeiro Nacional, em sentido amplo, focando no lucro e na geração de receita para a empresa. Elas oferecem serviços de seguro aos indivíduos ou empresas, cobrando prêmios e pagando indenizações em caso de sinistros, e seu objetivo é proteger o segurado, assim como gerar lucros para os acionistas; em sentido diametralmente às operações desenvolvidas pelas associações de socorro mútuo.

Além disso, as sociedades seguradoras têm recursos financeiros vultosos, utilizam investimentos e resseguro no intuito de sustentar o pagamento das indenizações. Já o mutualismo social depende, exclusivamente, das contribuições dos membros do grupo restrito, que se dão por meio do pagamento do rateio das despesas já incorridas.

Em resumo, o mutualismo social é uma forma de organização baseada na solidariedade e no benefício coletivo, enquanto as operações das sociedades seguradoras ocorrem no modelo de negócio tradicional, visando o lucro e oferecendo serviços de seguro aos indivíduos ou empresas.

Ademais, é sabido que o mercado segurador moderno é formado por agentes econômicos altamente especializados, cumpridores de complexas premissas regulatórias, que se utilizam de conhecimento e técnicas atuariais, e, por isso, não é um mercado eficaz para socorrer interesses simples, mais modestos, de baixo risco econômico, sem tal grau de complexidade, como ocorre com os grupos restritos de socorro mútuo.

A constituição frequente de associações de socorro mútuo demonstra que o modelo associativo sem intuito lucrativo, sem o pesado custo regulatório, permite o exercício de uma liberdade individual, qual seja, a organização associativa para o socorro mútuo diante do risco de um infortúnio. A união de pessoas em torno de um fim ideal. Partindo-se dessa premissa, tais pessoas não deveriam ser compelidas a custear os gastos operacionais do mercado segurador se elas podem se organizar em uma espécie de "condomínio", numa espécie de fundo comum, administrado por uma associação de socorro mútuo.

Pensar de outra forma é considerar os atuais agentes econômicos com direitos superiores aos indivíduos.

O reconhecimento legal de que a iniciativa associativa é, como regra, livre ficou ainda mais evidente recentemente com os princípios que emanam da Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019), quais sejam:

- a liberdade como uma garantia no exercício da atividade econômica;
- a boa-fé do particular perante o poder público;
- a ação subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício da atividade econômica;
- o reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o estado.

A referida lei estabelece, como vetor principiológico, que é um direito de toda pessoa natural ou jurídica, para o desenvolvimento econômico do país, dentre outras atividades, o desenvolvimento de atividade econômica de baixo risco para qual se vale exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros, sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação, como o que ocorre na operação das associações de socorro mútuo.



Vale destacar, ainda, que, no âmbito do E. Supremo Tribunal Federal (STF), o Exmo. Ministro Edson Fachin, na ADI nº 7.099/MG, ao analisar os argumentos apresentados pela Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização (CNSeg), corrobora com a tese acima esposada, mais precisamente no tocante à legalidade das atividades realizadas pelas associações de socorro mútuo/autogestão.

De acordo com o que assevera o Exmo. Ministro, sob o prisma da legalidade – atendimento ou não, é preciso verificar se em seus estatutos, as respectivas associações preenchem os requisitos do referido Enunciado e do Decreto-Lei nº 2.063/40.

É possível concluir, com isso, embora em sede de decisão monocrática, que há ressonância junto ao STF acerca da legalidade da atividade realizada pelas associações de socorro mútuo e cooperação de rateio para despesas incorridas. Daí porque, em verdade, trata-se de uma legalidade condicionada, ou seja, desde que preenchidos os requisitos do Enunciado nº 185 e do Decreto-Lei nº 2.063/40.

Não se pode descuidar que o Decreto-Lei nº 2.063/40, por um lado, dispôs que as operações de seguros privados só podem ser realizadas por sociedades anônimas, cooperativas e sociedades mútuas, todavia, de outra parte, excluiu de sua incidência, ou seja, fora do seu escopo normativo, as associações de classe, de beneficência e de socorros mútuos, instituidoras de pensões e pecúlios em favor de seus associados. Dessa forma, pode-se afirmar que houve a criação de um socorro mútuo societário e outro associativo.

Por fim, fica evidente, portanto, que, do ponto de vista jurídico normativo, as associações de socorro mútuo estão amparadas pela legislação em vigor, ainda que condicionadas ao preenchimento de determinados requisitos legais objetivos.



CAPÍTULO 10

Conclusões

O relatório, desenvolvido em uma parceria de coautoria técnica entre a Escola de Negócios e Seguros (ENS) e a Estudos Econômicos (SILCON), examinou diversas questões envolvendo as mútuas no Brasil. Nossa abordagem para a análise está centrada nos aspectos econômicos e jurídicos, permitindo que o relatório seja encaminhado para discussão pelos diversos atores do mercado de seguros, inclusive os órgãos do governo. Todavia, reconhecemos que a presente pesquisa é tão somente um passo frente a um tema pouco estudado no Brasil, e apenas abre uma trilha para novas análises. Uma das lacunas enfrentadas foi a carência de informações estatísticas adequadas para o tratamento empírico.

O mutualismo tem uma rica história, desde os idos do século XVI do Brasil Colônia até a década de 1960, com o Decreto-Lei nº 73/1966, quando as mútuas, com exceção de alguns ramos, tornaram-se ilegais. As incipientes empresas mútuas em nossos primórdios foram fundamentais para o desenvolvimento econômico, a proteção das atividades econômicas e das pessoas, bem como a construção do que hoje chamamos Brasil. A proibição do funcionamento deixou uma lacuna crescente na proteção das classes sociais mais pobres e gerou a necessidade de maior apoio por parte da esfera pública, financiado por impostos e endividamento. As necessidades de proteção estimularam o retorno do mutualismo, inicialmente tímido, quase submerso e restrito ao ramo veicular.

Atualmente, segundo as estimativas disponíveis, a receita das APVs atingiu R\$ 9-12 bilhões em 2022, contra os prêmios, exceto DPVAT, de R\$ 51 bilhões. Em outros termos, o faturamento das mútuas são 20% dos prêmios do ramo. Em 2022, as mútuas protegeram 4 milhões de veículos, em comparação com os 70 milhões de veículos pelas seguradoras. O prêmio médio dos veículos protegidos pelas seguradoras é pouco acima de R\$ 600 contra o *ticket* médio menor que R\$ 200 cobrado pelas mútuas. Mesmo com os ajustes sobre a idade de veículos, risco CEP e outros, a diferença é substancial e uma das explicações para o crescimento das mútuas. Nossas simulações apontam a existência de 52 a 58 milhões de veículos leves e pesados sem seguro no Brasil, um mercado apetitoso sendo absorvido pelas mútuas.

Enfim, não há dúvidas de que as mútuas estão em fase de forte expansão e de conquista de mercado no Brasil, mas necessitam de regulamentação para se enquadrar no mercado formal de seguro. Um dos objetivos da pesquisa foi lançar luz aos aspectos de diferenciação entre as operações das mútuas e das seguradoras. Desiguais devem receber tratamento desigual, regra que também se aplica neste tema. Protelar a regulamentação não é solução e apenas deixa espaço para o crescimento das mútuas com problemas de falta de segurança e apoio da lei para os seus associados. Impor regras regulatórias muito severas para inibir a atuação das mútuas também não, pois prejudica os consumidores – que devem estar no foco central de toda e qualquer política pública – além de não impedir a criação de novos mecanismos informais de mutualidade.

O relatório aponta que existem seis tendências no mercado das mútuas no Brasil: o nicho de renda dos clientes das mútuas está concentrado nas classes B- e C+, mas caminhando para os nichos com perfil desejado pelas seguradoras; existe a fatia de 9-10% de veículos novos atendida pelas mútuas; os associados têm criado vínculo de confiança com as mútuas e a crença de que se trata de um mercado seguro (fortalecida por propaganda de personalidades da sociedade brasi-

leira); fidelização de associados para outros tipos de proteção; a migração dos clientes das seguradoras para as mútuas é muito maior do que no sentido contrário; e as mútuas estão lançando outros tipos de proteção (residencial, planos familiares de saúde).

O estudo apresenta os resultados de uma extensa pesquisa sobre as mútuas em 25 países de todos os continentes, para identificar os tamanhos relativos dos mercados, os detalhes principais e de diferenciação da regulação das seguradoras e das mútuas. Segundo as estatísticas da Federação Internacional de Cooperativas e Mútuas de Seguros (ICMIF), a receita global das mútuas totaliza US\$ 1,4 trilhões, com participação média de 27% no mercado total, sendo 24% para os seguros de vida, e 31% para não vida. Como esperado, as mútuas têm maior presença nos mercados desenvolvidos. Nos EUA e países da Europa, a participação é bem acima de 30%. Mesmo na América Latina, as mútuas são importantes, com participação de 24% na Argentina, cerca de 30% no Paraguai, e 16% no Chile. Contudo, o Brasil destoa da prática internacional com as restrições ao funcionamento regulado da mútuas. Alguns exemplos, como a descrição da implantação das mútuas nas Filipinas, são valiosos para o modelo da regulação que pode ser aplicada no Brasil.

A segunda conclusão da análise internacional foi de que os critérios de regulação variam muito mais entre as mútuas do que entre as seguradoras, independentemente do estágio de desenvolvimento do país. Esse é o reconhecimento – e recomendação – de que a regulação das mútuas exige tratamento específico às condições do país, em termos econômicos, sociais, suporte jurídico ao consumidor etc.

E um aspecto pouco considerado diz respeito a como o incipiente mercado de capitais do Brasil conspira contra as seguradoras. As oscilações nos mercados de capitais em termos de juros básicos, valor das ações e crises políticas afetam o valor de mercado das empresas seguradoras. Em tempos de alta nos mercados de ações, as seguradoras – como sociedades por ações – levam vantagem sobre as mútuas em termos de atração de capitais. Mas, nos tempos de crise, a perspectiva de longo prazo inerente às mútuas é um fator de vantagem competitiva. Portanto, inserir as mútuas reguladas no mercado de seguros é uma forma inteligente de diversificar o risco e conferir maior estabilidade à proteção e ao mercado de seguros como um todo.



Referências

AAAPV, *Carta ao Presidente Luiz Inácio Lula da Silva: apresentação do mercado mútuo*: Panorama completo das entidades de autogestão de planos de proteção de riscos patrimoniais. São Paulo: AAAPV, 2023. Disponível em: https://aaapv.org.br/wp-content/uploads/2023/03/AAAPV-CARTA-AO-PRESIDENTE_DIGITAL.pdf. Acesso em: 13 set. 2023.

AGARWAL, P. et al. Insuring Bharat: Scaling Up People Led Risk Protection, – A study on mutual and cooperative insurers. In INDIA, *Bharat Inclusion Initiative* (BII). Disponível em: <https://sewainsurance.org/wp-content/uploads/2021/03/A-study-on-Mutual-and-Cooperative-Insurance-in-India.pdf>. Acesso em: 13 set. 2023.

AGARWAL, Payal; SHAILABH, Kumar; NISAR, Shariq. A study on mutual and cooperative insurers. In: INDIA. *Bharat Inclusion Research Fellowship*, Report, India, 2022.

ALLDREDGE, N. et al. *The Mutual Factor*: 5 Years Later 2022 – How Performance, Structure, and Focus Set Mutual Insurance Companies Apart, NAMIC/AON. Disponível em: https://www.namic.org/pdf/22memberadvisory/22_the_mutual_factor.pdf. Acesso em: 13 set. 2023.

AMICE, *Facts and figures*: Mutual and cooperative insurance in Europe – Excerpt: United Kingdom, 2018. Disponível em: <https://amice-eu.org/app/uploads/2021/04/AMICE-ICMIF-2018-Facts-figures-vol-2-UK.pdf>. Acesso em: 13 set. 2023.

_____. *Facts and figures* – Mutual and cooperative insurance in Europe – Excerpt: Sweden, 2018. Disponível em: <https://amice-eu.org/app/uploads/2021/04/AMICE-ICMIF-2018-Facts-figures-vol-2-Sweden.pdf>. Acesso em: 13 set. 2023.

_____. *Facts and figures* – Mutual and cooperative insurance in Europe – Excerpt: Spain, 2018. Disponível em: <https://amice-eu.org/app/uploads/2021/04/AMICE-ICMIF-2018-Facts-figures-vol-2-Spain.pdf>. Acesso em: 13 set. 2023.

_____. *Facts and figures* – Mutual and cooperative insurance in Europe – Excerpt: Portugal, 2018. Disponível em: <https://amice-eu.org/app/uploads/2021/04/AMICE-ICMIF-2018-Facts-figures-vol-2-Portugal.pdf>. Acesso em: 13 set. 2023.

_____. *Facts and figures* – Mutual and cooperative insurance in Europe – Excerpt: Norway, 2018. Disponível em: <https://amice-eu.org/app/uploads/2021/04/AMICE-ICMIF-2018-Facts-figures-vol-2-Norway.pdf>. Acesso em: 13 set. 2023.

_____. *Facts and figures* – Mutual and cooperative insurance in Europe – Excerpt: Netherlands, 2018. Disponível em: <https://amice-eu.org/app/uploads/2021/04/AMICE-ICMIF-2018-Facts-figures-vol-2-Netherlands.pdf>. Acesso em: 13 set. 2023.

_____. *Facts and figures* – Mutual and cooperative insurance in Europe – Excerpt: Italy, 2018. Disponível em: <https://amice-eu.org/app/uploads/2021/04/AMICE-ICMIF-2018-Facts-figures-vol-2-Italy.pdf>. Acesso em: 13 set. 2023.

_____. *Facts and figures* – Mutual and cooperative insurance in Europe – Excerpt: Germany, 2018. Disponível em: <https://amice-eu.org/app/uploads/2021/04/AMICE-ICMIF-2018-Facts-figures-vol-2-Germany.pdf>. Acesso em: 13 set. 2023.

_____. *Facts and figures – Mutual and cooperative insurance in Europe – Excerpt: France*, 2018. Disponível em: <https://amice-eu.org/app/uploads/2021/04/AMICE-ICMIF-2018-Facts-figures-vol-2-France.pdf>. Acesso em: 13 set. 2023.

_____. *Facts and figures – Mutual and cooperative insurance in Europe – Excerpt: Denmark*, 2018. Disponível em: <https://amice-eu.org/app/uploads/2021/04/AMICE-ICMIF-2018-Facts-figures-vol-2-Denmark.pdf>. Acesso em: 13 set. 2023.

_____. *Facts and figures – Mutual and cooperative insurance in Europe – Excerpt: Belgium*, 2018. Disponível em: <https://amice-eu.org/app/uploads/2021/04/AMICE-ICMIF-2018-Facts-figures-vol-2-Belgium.pdf>. Acesso em: 13 set. 2023.

_____. *Facts and figures – Mutual and cooperative insurance in Europe – Excerpt: Austria*, 2018. Disponível em: <https://amice-eu.org/app/uploads/2021/04/AMICE-ICMIF-2018-Facts-figures-vol-2-Austria.pdf>. Acesso em: 13 set. 2023.

ARAÚJO, Fernando Augusto Freitas de. Business plan modelling of a microinsurance unit. In: Contador (editor). *Microinsurance in Brazil: research series*. Rio de Janeiro: ENS, 2020. v. 2, p. 321-348.

_____. Microinsurance operations in the Insurance company. In: CONTADOR. *Microinsurance in Brazil: research series*. Rio de Janeiro: ENS, 2020. v. 2, p. 349-382.

ARROYO, P. et al. *Insurance and Reinsurance in France: Overview*. ThomsonReuters, 2022. Disponível em: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/9-501-3248?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/9-501-3248?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true). Acesso em: 13 set. 2023.

ASSIS, Renato. *Socorro mútuo: como a proteção veicular revolucionou o mercado de proteção patrimonial e de seguros no Brasil*. 3. ed. Belo Horizonte: Promove Artes Gráficas e Editora, 2022.

BARBOSA, E. e Fullbright, N. *Insurance and reinsurance in Germany: overview*, ThomsonReuters, 2017. Disponível em: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-501-3460?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-501-3460?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)). Acesso em: 13 set. 2023.

BATEMAN, I.J.; TURNER, R.K. The contingent valuation method. In: TURNER, K. (ed.). *Sustainable economics and management: principles and practice*. Belhaven London, 1993.

BELLI, Valdemiro Cequinel et. al. Cooperativas e associações civis de proteção veicular. CPES/ENS, *Texto de Pesquisa 07*, março 2018.

BERGER, P. *Insurance and Reinsurance in Belgium: Overview*, ThomsonReuters, 2022. Disponível em: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-015-7529?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-015-7529?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true). Acesso em: 13 set. 2023.

BEVILÁQUA, Clóvis. *Direito das obrigações*. 8. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1954.

BIONDI, Luigi. Mãos unidas, corações divididos: as sociedades italianas de socorro mútuo em São Paulo na Primeira República, sua formação, suas lutas, suas festas. *Revista Tempo*, Universidade Federal Fluminense, v.16, n. 33, julho-dezembro de 2012.

Borodak, A. *Insurance and Reinsurance in the Russian Federation: Overview*, ThomsonReuters, 2021. Disponível em: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/8-523-9078?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/8-523-9078?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)). Acesso em: 13 set. 2023.

BROEK, S. et al. *Study on the current situation and prospects of mutuals in Europe – Final report*, PANTEIA, 2012. Disponível em: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/10390/attachments/1/translations/en/renditions/pdf>. Acesso em: 13 set. 2023.

CARVALHO, J.L. Microinsurance demand and willingness to pay. In: CONTADOR (editor). *Microinsurance in Brazil: research series*. Rio de Janeiro: ENS, 2010. v. 2; cap. 5, p. 289-320.

CERRETTI, M. et al. *Insurance and Reinsurance in Italy: Overview*, ThomsonReuters. Disponível em: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/4-501-3463?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/4-501-3463?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)). Acesso em: 13 set. 2023.

CHURCHILL, Craig (editor). *Protegendo a população de baixa renda: um compêndio de microsseguro*, Rio de Janeiro: ENS, 2009.

CNSeg/FENSEG. Proteção Veicular Não é Seguro, 2016. Disponível em: <https://cnseg.org.br/publicacoes/protecao-veicular-nao-e-seguro.html#:~:text=Recentes%20iniciativas%20de%20oferta%20de,armadilhas%20ao%20longo%20do%20tempo>. Acesso em: 13 set. 2023.

CONTADOR, Claudio R. (editor). *Microinsurance in Brazil: research series*. Rio de Janeiro: ENS, 2020. v. 1 e v. 2; em parceria com CENFRI – The Centre for Financial Regulation & Inclusion, África do Sul, *Microinsurance in Brazil: research series*. Rio de Janeiro: ENS, 2011. v. 3.

_____. (editor). *Microinsurance in Brazil: research series*, em parceria com CENFRI – The Centre for Financial Regulation & Inclusion, África do Sul. Rio de Janeiro: ENS, 2011. v. 3.

_____; FERRAZ, Clarisse. Além dos números. *Cadernos de seguro*, ano 2010, n. 161, julho 2010, p. 7-13.

_____. *Microseguros: Série Pesquisa*. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Seguros, 2010. v. 1.

_____. Concentração, concorrência e contestação nos mercados de seguros: Parte I – Diagnóstico. *Relatório SILCON RSO86*, março de 2020. Disponível em: www.silcon.ecn.br. Acesso em: 13 set. 2023.

_____. *Economia do seguro: fundamentos e aplicações*. São Paulo, Editora Atlas, 2007. cap. 2, p. 73.

_____. A Montagem de Cenários com Modelos Macroeconômicos. 7th Latin American Meeting of the Econometric Society, *Proceedings*, São Paulo, agosto de 1987, p. 619646.

_____. *SEM – Simulador de Estratégias Macroeconômicas*. SILCON. Patente INPI RS 04228-1, expedido em 20 de outubro de 2010.

_____. *Projetos sociais: avaliação e prática*. 4 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2000.

_____. *Avaliação econômica de projetos: fundamentos e aplicações*. Curitiba: Editora CVR, 2020.

DE LEON, F.; FERNÁNDEZ, R. *Insurance and Reinsurance in Spain: Overview*. ThomsonReuters, 2017. Disponível em: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/9-501-3408?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/9-501-3408?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)). Acesso em: 13 set. 2023.

DIAMOND, Peter A.; HAUSMAN, Jerry A. *Contingent Valuation: Is Some Number Better than No Number?* In: HARBERGER, A.C.; JENKINS, Glenn, Cost-benefit analysis. New York: International Library of Critical Writings in Economics, 2004.

DUESENBERY, James. *Income, Saving and the Theory of Consumer Behavior*. New York: Harvard University Press, 1949.

DUYVENSZ, J. et al. *Insurance and Reinsurance in Netherlands: Overview*. ThomsonReuters, 2002. Disponível em: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-030-3602?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-030-3602?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)). Acesso em: 13 set. 2023.

EDITORIAL BOARD. *A brief history of insurance*. Beijing: Social Sciences Academic Press, 2015.

EISEN, R. Vulnerability and mutual insurance. *The Geneva Papers on Risk and Insurance – Issues and Practice*. v. 46, p. 1-12, 2021.

ERNEST & YOUNG. *Plano de Ação para Associação de Proteção Veicular*, pesquisa contratada pela Fenseg e com resultados apresentados no 21º Congresso Brasileiro de Corretores de Seguros, 2019.

_____. *EY Global Insurance Mutual Market Scan – Key principles of mutual differentiation*, 2021. Disponível em: https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/en_gl/topics/insurance/insurance-pdfs/ey-global-insurance-mutual-market-scan-jan-2022.pdf. Acesso em: 13 set. 2023.

GARRIOCH, D. Mutual aid societies in eighteenth-century Paris. *French History and Civilization*, v. 4, p. 22-33, 2017.

GRIJPSTA, D. et al. *The role of mutual societies in the 21st century*, European Parliament, 2011. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201108/20110829ATT25422/20110829ATT25422EN.pdf>. Acesso em: 13 set. 2023.

HANEMANN, W.M. Contingent valuation and economics. In: WILLIS, K.G.; CORKINDALE, J.T. (eds), *Environmental valuation: new perspectives*, CAB International, Wallingford, 1995.

HANSMANN, H. The organization of insurance companies: mutual versus stock. *Journal of Law, Economics and Organization*, v. 1, p. 125-53, 1985.

HAO, Z. et al. (2021), Insurance and Reinsurance in China: Overview, *ThomsonReuters*. Disponível em: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/5-501-2000?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)#co_anchor_a865692](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/5-501-2000?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)#co_anchor_a865692). Acesso em: 13 set. 2023.

HARBERGER, A.C.; JENKINS, G. *Cost-benefit analysis*, New York: International Library of Critical Writings in Economics, 2004.

IAIS. Application Paper on Regulation and Supervision of Mutuals, Cooperatives and Community-based Organisations in increasing access to Insurance Markets, 2017. Disponível em: <https://www.iaisweb.org/uploads/2022/01/170919-Application-Paper-on-Mutuals-Cooperatives-and-Community-based-Organisations-September-2017.pdf>. Acesso em: 13 set. 2023.

IAIS. *Insurance Core Principles and Common Framework for the Supervision of Internationally Active Insurance Groups*, 2019. Disponível em: <https://www.iaisweb.org/uploads/2022/01/191115-IAIS-ICPs-and-ComFrame-adopted-in-November-2019.pdf>. Acesso em: 13 set. 2023.

IAIS-Microinsurance Network (2010), *Issues Paper on the Regulation and Supervision of Mutuals, Cooperatives and other Community-based Organisations in increasing access to Insurance Markets*. Disponível em: <https://www.a2ii.org/en/media/621/download>. Acesso em: 13 set. 2023.

ICMIF. *Market InSights: Latin America*, 2015. Disponível em: https://www.aciamericas.coop/IMG/pdf/market_insights_latin_america_2014_en.pdf. Acesso em: 13 set. 2023.

_____. *The Global Mutual Market Share 10*, 2017. Disponível em: <https://www.icmif.org/global-mutual-market-share-10/>. Acesso em: 13 set. 2023.

_____. *A practical guide to understanding mutual insurance*, 2020. Disponível em: https://www.icmif.org/wp-content/uploads/2020/07/Guide_Mutual-insurance_Icmif.pdf. Acesso em: 13 set. 2023.

_____. *UK Market InSights 2022*. Disponível em: <https://www.icmif.org/uk-market-insights-uk-2022/>. Acesso em: 13 set. 2023.

_____. *Global Mutual Market Share 2022 – Executive summary and preliminary findings*. Disponível em: <https://www.icmif.org/global-mutual-market-share-2022-executive-summary/>. Acesso em: 13 set. 2023.

_____. *European Mutual Market Share 2022*. Disponível em: <https://www.icmif.org/wp-content/uploads/2023/03/ICMIF-European-Mutual-Market-Share-2022-1.pdf>. Acesso em: 13 set. 2023.

Lottiger, J. et al. *Insurance and Reinsurance in Sweden: Overview*, ThomsonReuters, 2022. Disponível em: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/8-518-2519?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/8-518-2519?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)). Acesso em: 13 set. 2023.

MARKOWITZ, H. M. Portfolio selection. *The Journal of Finance*, v. 7, n. 1, março de 1952. p. 77-91

_____. *Portfolio selection: efficient diversification of investments*. Connecticut: Yale University Press, 1959.

MARTINS, João Marcos Brito. *O contrato de seguro: comentado conforme as disposições do código civil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2005.

MELLO, Pedro Carvalho de. *John Maynard Keynes e sua atuação no mercado de seguros*. Rio de Janeiro: ENS, 2012.

_____. *De Keynes à crise econômica atual de 2012*. Rio de Janeiro: ENS, 2012.

NERI, Marcelo. *Motivos do microsseguro*. *Conjuntura Econômica*. v. 63, n.10, outubro de 2009, p. 62-65.

_____. Risco de renda, seguro social e a demanda por seguro privado pela população de baixa renda. *Microseguros: Série Pesquisa*. Rio: Escola Nacional de Seguros, 2010. v. 1, cap. 8. p. 413-542.

NIE, G. A Study of Chinese Mutual Insurance, MIT, 2021. Disponível em: <https://dspace.mit.edu/bitstream/han->

[dle/1721.1/139460/Nie-gxn5021-MSMS-Sloan-2021-thesis.pdf?sequence=1&isAllowed=y](#). Acesso em: 13 set. 2023.

Panteia. Mutuals in Europe: Who they are and why they matter? 2012. Disponível em: <https://www.aim-mutual.org/wp-content/uploads/2017/02/Mutuals-in-Europe-Who-they-are-What-they-do-and-Why-they-matter.pdf>. Acesso em: 13 set. 2023.

PERES, V. M.; WILFREDO L. M. *Seguros de automóvel no Brasil: concentração e demanda de mercado*. Revista de Contabilidade e Finanças, USP, São Paulo, v. 30, n. 81, set./dez. 2019, p. 396-408.

PRUITT, J. *Insurance and Reinsurance in the United States: Overview*, ThomsonReuters, 2023. Disponível em: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/9-501-3187?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/9-501-3187?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true). Acesso em: 13 set. 2023.

SCOVILLE, J. et al. *Insurance and Reinsurance in the United Kingdom: Overview*, ThomsonReuters, 2023. Disponível em: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/9-501-3187?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/9-501-3187?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)). Acesso em: 13 set. 2023.

SIBALIS, M. D. The mutual aid societies of Paris, 1789–1848. *French History*, v. 3, n. 1, 1989, p. 1–30.

SILCON. Mercados de seguro no Brasil: simulando cenários para o planejamento estratégico. *Relatórios RS 065*, agosto de 2010.

SWISS RE. Mutual insurance in the 21st century: back to the future? *Sigma*, v. 4, 2017, p. 1-44.

SWISS RE. Mutual insurance in the 21st century: back to the future, 2016. Disponível em: https://www.icmif.org/wp-content/uploads/2020/07/sigma4_2016_en.pdf. Acesso em: 13 set. 2023.

TAKAHASHI, S. et al. *Insurance and Reinsurance in Japan: Overview*, ThomsonReuters, 2021. Disponível em: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-501-3163?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-501-3163?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)). Acesso em: 13 set. 2023.

TOARE, Japan's Insurance Market 2022. Toa *Reinsurance Group*. 2022. Disponível em: https://www.toare.co.jp/english/img/knowledge/pdf/2022_insurance.pdf. Acesso em: 13 set. 2023.

WIEDMAIER-Pfister, M.; CHIEW, H.L. *Regulatory Impact Assessments: Microinsurance Regulations in Peru and the Philippines*, Access to Insurance Initiative – All, 2017. Disponível em: <https://www.a2ii.org/en/knowledge-center/regulatory-impact-assessments-microinsurance-regulations-in-peru-and-the-philippines>. Acesso em: 13 set. 2023.

WILLIS, K.G.; CORKINDALE, J.T. *Environmental valuation: new perspectives*. CAB International Wallingford, 1995

Anexos

Anexo 1.1. Classificação dos segmentos de proteção do Brasil

I. COMERCIAL, REGULAMENTADO								
Grupos	Fornecido por	Supervisão	Valor prêmios, etc. R\$ bilhões					
			2017	2018	2019	2020	2021	2022
1. Produtos de risco								
1.1. Setor Privado			328,84	337,0	322,15	339,77	375,96	398,28
1.1.1. Pessoas	Seguradoras, operadoras de saúde	SUSEP, ANS	257,51	258,8	238,15	250,70	275,04	273,81
1.1.2. Rendas e patrimônios	SUSEP	SUSEP	71,33	78,25	84,00	89,07	100,91	124,48
1.1.2.1. Pessoas físicas			53,89	58,36	61,88	62,79	68,16	83,65
1.1.2.2. Empresas			17,44	19,89	22,12	26,28	32,75	40,83
Sendo Ramo Auto, sem DPVAT			33,87	35,89	36,08	35,34	38,43	36,97
1.2. Esfera pública								
1.2.1. Pessoas físicas	SUS, Bolsas auxílio	Agências e Ministérios	99,10	97,86	95,28	93,50	93,20	93,17
1.2.2. Empresas ^a			ND	ND	ND	ND	ND	ND

Elaborados pelos autores, 2023. ND significa informação não disponível. ^aGarantia de retorno, em parcerias e concessões

Anexo 1.2. Classificação dos segmentos de proteção do Brasil

Grupos	Fornecido por	Supervisão	Valor prêmios, etc. R\$ bilhões					
			2017	2018	2019	2020	2021	2022
2. Produtos de acumulação								
2.1. Setor privado, pessoas físicas	Previdências privadas, capitalização	SUSEP, PREVIC	406,96	433,1	340,59	337,55	352,96	372,35
2.2. Esfera pública, Pessoas físicas	INSS, Previdência social, fundos PIS/ PASEP, FGTS, FAT	Ministérios	713,16	739,1	783,76	820,07	879,16	970,46
3. Resseguro		SUSEP	7,84	8,41	9,74	11,60	13,44	15,36
II. COMERCIAL, PRIVADO, NÃO REGULAMENTADO								
1. Pessoas	Mútuas	Sem supervisão	ND	ND	ND	ND	ND	ND
2. Patrimônios, pessoas físicas			4,2	4,3	5,8	7,1	7,7	9,1
III. NÃO COMERCIAL, NÃO REGULAMENTADO^b								
1. Pessoas	ONGs, Igrejas, famílias	Sem supervisão	6	8	8	11	11	11

Elaborados pelos autores, 2023. ND significa informação não disponível. ^bEstimativas dos autores.

Anexo 2.1. Número de famílias por classe de rendimento em R\$ e região, em mil

	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Total	69.017,7	5.015,7	17.874,2	30.127,8	10.645,7	5.354,4
Até 1.908	16.737,4	1.981,8	7.180,5	5.010,3	1.613,7	951,1
De 1.908 a 2.862	13.079,8	1.037,4	4.012,6	5.311,3	1.751,8	966,7
De 2.862 a 5.724	21.099,5	1.262,7	4.280,5	10.118,2	3.678,9	1.759,2
De 5.724 a 9.540	9.509,0	433,5	1.330,1	4.944,1	2.018,5	782,7
De 9.540 a 14.310	4.256,7	154,4	545,3	2.350,9	866,1	340,1
De 14.310 a 23.850	2.629,5	98,6	347,2	1.400,7	464,9	318,0
Mais de 23.850	1.705,8	47,2	177,9	992,3	251,8	236,5

Fonte: Adaptado de IBGE, 2018, tabela 6977

Anexo 2.2. Proporção de famílias por classe de rendimento, em R\$ e região, em %

	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Até 1.908	24,3	39,5	40,2	16,6	15,2	17,8
De 1.908 a 2.862	19,0	20,7	22,4	17,6	16,5	18,1
De 2.862 a 5.724	30,6	25,2	23,9	33,6	34,6	32,9
De 5.724 a 9.540	13,8	8,6	7,4	16,4	19,0	14,6
De 9.540 a 14.310	6,2	3,1	3,1	7,8	8,1	6,4
De 14.310 a 23.850	3,8	2,0	1,9	4,6	4,4	5,9
Mais de 23.850	2,5	0,9	1,0	3,3	2,4	4,4

Fonte dos dados: Adaptado de Anexo 2.a

Anexo 2.3. Quadro resumo da situação das mútuas em diversos países

	Tipo/ Legislação	Autorização/ Regulação	Governança Corporativa	Direito dos Membros	Solvência
Áustria	Mútuas de seguros e associações mutuais de seguros permitidas. Atividade prevista na Lei Nacional de Seguros	Autorização e regulação pela Autoridade de Mercados Financeiros (FMA)	Lei prevê Assembleia Geral e Conselhos de Gestão e Fiscal. Pequenas mútuas podem dispensar o Conselho Fiscal	Membro são os detentores de apólices. Poder exercido por maioria na AG. Podem se fazer representar por delegados	Mútuas têm os mesmos requisitos de solvência que as seguradoras. Regime especial para pequenas mútuas
Bélgica	Cooperativas, Sociedades Mutuais e Mútuas de seguros, permitidas. São regidas pela Lei de Seguros, lei de supervisão financeira e Código Civil	Autorização e regulação pela Autoridade de Mercados e Serviços Financeiros (FSMA). Esquema "de minimis" aplicável às pequenas mútuas	Lei prevê Assembleia Geral e Conselho de Administração. Um diretor eleito pela AG	Membros contribuintes têm direito a voto na AG. 1 membro = 1 voto, mas estatuto pode fixar proporção diferente.	Mútuas tem os mesmos requisitos de solvência que as seguradoras. Regime especial para pequenas mútuas
Dinamarca	Mútuas previstas na Lei de Negócios Financeiros e só permitidas em seguros. Membros são responsáveis pelas obrigações	Autorização e regulação pela Autoridade de Supervisão Financeira (FSA). "De minimis regime" aplicável às pequenas mútuas	Lei prevê Assembleia Geral e Conselhos de Direção e de Administração. Pequenas mútuas podem prescindir desse último	Membros segurados tem direito a voto na AG. 1 membro = 1 voto. Podem ser representados por 3ª pessoa.	Mútuas tem os mesmos requisitos de solvência que as seguradoras. Regime especial para pequenas mútuas
França	Existem mútuas de seguros e sociedades de ajuda mútuo. As primeiras estão previstas na Lei (Código) de Seguros. As outras, no Código da Mutualidade	Autorização e regulação pela Autoridade de Controle Prudencial e Resolução (ACPR). Sociedades de Socorro, pelo Conselho Superior da Mutualidade. "De minimis" aplicável a pequenas mútuas	Em geral, mútuas têm Assembleia Geral e Conselhos de Administração e de Supervisão. Sociedades de Socorro, Assembleia Geral (AG) e Conselho de Administração. Livres para decidir	Membros segurados tem direito a voto na AG. 1 membro = 1 voto. Podem ser representados por 3ª pessoa. Participam também da AG membros horários	Devem observar margens de solvência e manter reservas para compromissos futuros, Sociedades de ajuda que operam com prêmios variáveis tem tratamento favorecido
Alemanha	Mútuas são permitidas e previstas na Lei de Supervisão de Seguros	Autorização e regulação pela Autoridade de Supervisão Financeira (BAFIN). Esquema "especial para mútuas locais, reguladas pelos estados.	Lei prevê Assembleia Geral e Conselhos de Gestão e de Supervisão.	Membros são os segurados e tem direito de participação na AG. A Lei explicita o caráter democrático das mútuas. A regra de votação pode variar conforme o Estatuto.	Mútuas tem os mesmos requisitos de solvência que as seguradoras. Regime especial para pequenas mútuas
Itália	Sociedades mútuas de seguros e sociedades de ajuda mútua são permitidas. Previstas nos Códigos Civil e de Seguros	Sociedades devem se registrar em Corte Civil. Mútuas, no Instituto de Supervisão de Seguros (IVASS). Ambas reguladas pela IVASS	Lei prevê Assembleia Geral e Conselho de Administração.	Segurados são membros e tem direito de participação na AG. Segurados elegem o Conselho. Nas mútuas, podem participar da AG membros investidores que podem ter mais de 1 voto	Mútuas tem os mesmos requisitos de solvência que as seguradoras. Regime especial para pequenas mútuas

	Tipo/ Legislação	Autorização/ Regulação	Governança Corporativa	Direito dos Membros	Solvência
Holanda	São permitidas mútuas, com estrutura próxima das cooperativas. Previstas no Código Civil e na Lei de Supervisão Financeira	Autorização e regulação pelo Banco Central e pela Autoridade para os Mercados Financeiros (AMF). Esquema "de minimis" para pequenas entidades	Lei prevê Assembleia Geral e Conselhos de Gestão e de Supervisão.	Membros segurados tem direito a voto na AG. 1 membro = 1 voto. Podem eleger representados	Mútuas tem os mesmos requisitos de solvência que as seguradoras. Regime especial para pequenas mútuas
Portugal	Permitidas mútuas de seguro, prevista pela Lei de Seguros, e associações mutualistas, previstas por Código próprio. Esquema "de minimis" para pequenas sociedades	Mútuas: autorização e regulação pela Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASSF). Sociedades de Socorro, pelo Banco Central e Ministério do Trabalho	Sociedades de Socorro: lei prevê Assembleia Geral e Conselhos de Administração e de Supervisão. Mútuas: Lei não impõe qualquer modelo	A Lei prevê membros associados, efetivos e contributivos. O Estatuto deve especificar direitos e deveres. Na AG cada membro tem direito a 1 voto e as decisões são por maioria	Mútuas têm os mesmos requisitos de solvência que as seguradoras. Não inclui regime especial para pequenas mútuas
Espanha	Permitidas mútuas de seguros e mútuas de seguridade social. Aquelas previstas na Lei de Seguros (LOSSEAR) e estas, em Lei própria	Mútuas: autorização e regulação pela Direção Geral de Seguros e Fundos de Pensões (DGSFP). Mútuas de seguridade social pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social. Pequenas tem regime "de minimis"	Assembleia Geral e Conselho de Administração	A Lei fixa que os membros são os segurados. Na AG cada membro tem direito a 1 voto e as decisões são por maioria	Mútuas têm os mesmos requisitos de solvência que as seguradoras. Regime especial para pequenas mútuas
Noruega	As mútuas são permitidas e previstas na Lei de Negócios de Seguros	Autorização e regulação pela Autoridade de Supervisão Financeira (FSA). "De minimis regime" aplicável às pequenas mútuas	Assembleia Geral, Conselho de Administração e, em alguns casos, Conselho de Supervisão. Livres para decidir.	Conforme o Estatuto. 1 membro=1 voto, mas credores de empréstimos podem ter direito de voto.	Mútuas têm os mesmos requisitos de solvência que as seguradoras. Regime especial para pequenas mútuas
Suécia	As mútuas e associações de seguros são permitidas e previstas na Lei de Negócios de Seguros	Autorização e regulação pela Autoridade de Supervisão Financeira (SFSA).	Assembleia Geral e Conselho de Administração, eleito pela AG	Nas mútuas, a Lei fixa que os membros são os segurados. Na AG tem direito a 1 voto.	Mútuas e associações devem observar as regras constantes da Lei de Seguros. Regime de minimis não aceito.
Reino Unido	Mútuas e similares como Friendly e Building Societies estão previstas em várias leis. Outras formas legais são permitidas. A legislação é bastante flexível e ampla	Autorização e regulação pela Autoridade de Regulação Prudencial (PRA) e pela Autoridade de Conduta Financeira (FCA).	Cada tipo de mútuas tem governança prevista em lei específica. Em geral, incluem Assembleia Geral e Conselho de Administração	Há situações diferentes quanto à direitos, conforme variam também os Estatutos. Em geral, os segurados são os membros e estes participam das AG com direito de voto	Mútuas têm os mesmos requisitos de solvência que as seguradoras. Regime especial para pequenas mútuas
Estados Unidos	As mútuas e fraternidades de apoio mútuo são permitidas e devem se adequar às leis de seguros dos Estados em que operam.	São autorizadas a funcionar e reguladas nos Estados pelos respectivos departamentos ou comissões de regulação de seguros. Pequenas mútuas podem ser isentas de autorização	Lei prevê Assembleia Geral e Conselho de Gestão. A participação dos membros na AG ocorre por procuração	Os membros elegem o Conselho de Administração. O poder de voto pode variar conforme a participação no capital ou no número de apólices	Mesmo modelo de capital baseado em risco é aplicado a mútuas e seguradoras

	Tipo/ Legislação	Autorização/ Regulação	Governança Corporativa	Direito dos Membros	Solvência
Japão	As mútuas têm previsão de existência e supervisão na Lei de Negócios de Seguros	Supervisão e regulação realizada pela Autoridade de Serviços Financeiros (FSA). Autorização pelo Primeiro Ministro via FSA	Assembleia Geral, Conselhos de Administração e de Auditores e Contador-Chefe	ND	Mesmo modelo de capital baseado em risco é aplicado a mútuas e seguradoras
Coréia do Sul	As mútuas estão previstas na Lei de negócios de seguros	Autorização e regulação pela Comissão de Serviços Financeiros	ND	ND	ND
China	As mútuas estão previstas na Lei de negócios de seguros. As plataformas de ajuda mútua (Internet) sem previsão legal.	Autorização e regulação pela Comissão de Regulação de Seguros (regras falhas e atuação fraca).	ND	ND	Mútuas têm requerimentos de capital e reservas mais brandos. Tentativa do governo de desenvolver o setor
Rússia	Mútuas estão previstas em Lei específica para seguros mutuais	Autorização e regulação pelo Banco Central (regras falhas e atuação fraca)	ND	ND	
Índia	Mútuas e cooperativas estão previstas na Lei de Cooperativas, em diversas Leis de Companhias e na Lei de Seguros	Existem 19 mútuas e cooperativas de seguros atendendo 3,5 milhões de pessoas. Operam basicamente não reguladas.	Em geral, Assembleia Geral e Conselho de Administração.	Segurados são membros e tem direito de participação na AG. Elegem o Board. Algumas tem comitês técnico e de gestão de benefícios	Livres para decidir dada a situação de não regulação do mercado em que operam
África do Sul	Mútuas não são mencionadas na legislação geral. Cooperativas de seguros e sociedades fraternas são permitidas, regidas por Leis próprias e pela Lei dos Seguros	Autorização e regulação pelo Banco Central via Autoridade Prudencial (PA)	ND	ND	Mesmo modelo de capital baseado em risco é aplicado a mútuas e seguradoras
Moçambique	Existência das mútuas prevista no Regime Jurídico do Seguro (RJS)	Autorização e supervisão pelo Instituto de Supervisão de Seguros (ISSM)	ND	ND	ND
México	As mútuas e as seguradoras são regidas pela Lei de seguros e fianças	Autorização pela Secretaria de Fazenda Crédito Público e supervisão e regulação pela Comissão Nacional de Seguros e Finanças	Assembleia Geral (AG), Conselho de Administração e Diretor Geral	O Estatuto deve definir o número máximo de votos por membro, mas 1 membro não pode ter mais de 25%. Decisões por maioria simples	Mesmo modelo de capital baseado em risco é aplicado a mútuas e seguradoras

	Tipo/ Legislação	Autorização/ Regulação	Governança Corporativa	Direito dos Membros	Solvência
Índia	Mútuas e cooperativas estão previstas na Lei de Cooperativas, em diversas Leis de Companhias e na Lei de Seguros	Existem 19 mútuas e cooperativas de seguros atendendo 3,5 milhões de pessoas. Operam basicamente não reguladas.	Em geral, Assembleia Geral e Conselho de Administração.	Segurados são membros e tem direito de participação na AG. Elegem o Board. Algumas tem comitês técnico e de gestão de benefícios	Livres para decidir dada a situação de não regulação do mercado em que operam
África do Sul	Mútuas não são mencionadas na legislação geral. Cooperativas de seguros e sociedades fraternas são permitidas, regidas por Leis próprias e pela Lei dos Seguros	Autorização e regulação pelo Banco Central via Autoridade Prudencial (PA)	ND	ND	Mesmo modelo de capital baseado em risco é aplicado a mútuas e seguradoras
Moçambique	Existência das mútuas prevista no Regime Jurídico do Seguro (RJS)	Autorização e supervisão pelo Instituto de Supervisão de Seguros (ISSM)	ND	ND	ND
México	As mútuas e as seguradoras são regidas pela Lei de seguros e fianças	Autorização pela Secretaria de Fazenda Crédito Público e supervisão e regulação pela Comissão Nacional de Seguros e Finanças	Assembleia Geral (AG), Conselho de Administração e Diretor Geral	O Estatuto deve definir o número máximo de votos por membro, mas 1 membro não pode ter mais de 25%. Decisões por maioria simples	Mesmo modelo de capital baseado em risco é aplicado a mútuas e seguradoras
Argentina	Associações mutuais estão regidas pela Lei 20321 de 1973	Autorização do Instituto Nacional de Associativismo e Economia Social (INAE). Supervisão pela Superintendência de Seguros da Nação (SSN)	Lei prevê Assembleia Geral (AG) e Conselhos de Gestão e de Fiscalização	Há 3 tipos de membros = ativos, com direito de voto na AG, aderentes e participantes; decisões na AG por maioria; 1 associado = 1 voto	ND
Chile	Mútuas existem e estão previstas na Lei de Acidentes de Trabalho e Doenças Laborais e na Lei de Seguros e Valores	Autorização e supervisão pela Superintendência de Valores e Seguros	ND	ND	ND
Uruguai	Mútuas e cooperativas de seguros são permitidas, regidas por Leis respectivas e pela Lei de Seguros	Autorização e supervisão pela Superintendência de Valores e Seguros	ND	ND	ND

	Tipo/ Legislação	Autorização/ Regulação	Governança Corporativa	Direito dos Membros	Solvência
Brasil	Associações de Proteção Veicular (APV). Associações e Cooperativas previstas no Código Civil.	A atividade das APV é não supervisionada e não regulada.	Modelo desconhecido	Os segurados não são nem membros nem coproprietários	As APVS são livres para decidir quanto terão de reservas. Recentemente, criado o FGRS, com adesão voluntária
	As seguradoras estão previstas no Decreto-Lei 73/66. Cooperativas de Seguros tem atuação restrita pelo mesmo DL	Autorização e regulação pelo CNSP e SUSEP	Assembleia Geral, Conselho de administração e Conselho fiscal (lei das S/A)	Os membros são acionistas, detém parcela do capital	Ampla controle atuarial e prudencial para margem de solvência e reservas

Elaborados pelos autores, 2023.

Anexo 3.2. Quadro resumo da situação das mútuas em diversos países

	Capital externo	Transparência/ <i>Disclosure</i>	Mercados em que operam	Taxação	Market Share total	Market Share: vida	Market Share: não vida
Áustria	Mesmas regras que as seguradoras	Mesmas regras que as seguradoras. Pequenas mútuas tem obrigações menores	Vida e não vida, todos os ramos. Pequenas mútuas restritas conforme a lei	Mesmas regras que as seguradoras	57%	64%	53%
Bélgica	Possível por emissão de dívida ou ações. Lei não explícita. Membros podem ser chamados a contribuir	Mesmas regras que as seguradoras.	Vida e não vida, todos os ramos.	Mesmas regras que as seguradoras.	14%	15%	13%
Dinamarca	Podem emitir dívida subordinada. Detentores recebem juros	Mesmas regras que as seguradoras.	Vida e não vida, todos os ramos.	ND	51%	63%	20%
França	Mútuas e sociedades de Socorro podem emitir dívida subordinada. Membros podem ter de fazer contribuições adicionais.	ND	mútuas, vida e não vida, todos os ramos. Sociedades de ajuda mútua, restritas a saúde e previdência	Até 2012 as mútuas eram isentas de IRPJ. Atualmente pagam na mesma taxa que as seguradoras	58%	53%	66%
Alemanha	Podem emitir passivos subordinados e certificados de participação no lucro	Mesmas regras que as seguradoras.	Vida e não vida, todos os ramos.	Mesmas regras que as seguradoras	47%	42%	50%
Itália	Não permitido para as sociedades de socorro mútuo. Permitido para as mútuas	Sociedades de socorro mútuo tem regras mais brandas, mútuas tem as mesmas regras que as seguradoras.	Sociedades de socorro restritas a planos de saúde e previdência. Mútuas podem operar em vida e não vida, todos os ramos	ND	21%	15%	39%
Holanda	Possível por emissão de dívida ou ações.	Regras similares as das seguradoras.	Vida e não vida, todos os ramos. mútuas pequenas restritas em alguns ramos	Mesmo tratamento que seguradoras	60%	14%	69%
Portugal	Não permitido para as sociedades. Permitida emissão de dívida subordinada para as mútuas.	As mútuas têm regras similares as das seguradoras. As sociedades de socorro mútuo têm regras mais brandas.	Mútuas permitidas operar em vida e não vida. E resseguro. Sociedades de socorro, não permitidas em resseguro.	As associações são isentas de IRPJ.	12%	8%	15%

	Capital externo	Transparência/ Disclosure	Mercados em que operam	Taxação	Market Share total	Market Share: vida	Market Share: não vida
Espanha	Permitida emissão de dívida subordinada para as mútuas. Membros podem ser chamados a contribuições adicionais	Mesmas regras que as seguradoras.	Mútuas pode atuar em Vida e não vida, todos os ramos. Mútuas de seguridade social, em saúde e previdência.	Mútuas de seguridade social pagam 5% a menos de IRPJ que as seguradoras	40%	23%	50%
Noruega	Permitida emissão de dívida subordinada para as mútuas.	Mesmas regras que as seguradoras.	Vida e não vida, todos os ramos. E resseguro	Mesmas regras que as seguradoras	46%	46%	45%
Suécia	Permitida a existência de investidores não membros. Por lei, não podem chamar os membros a contribuições adicionais	Mesmas regras que as seguradoras.	Vida e não vida, todos os ramos. E resseguro	Mesmas regras que as seguradoras	50%	41%	66%
Reino Unido	ND	ND	Vida e não vida, todos os ramos, e resseguro	Alguns tipos de mútuas como as Friendly Societies têm tratamento favorecido de IRPJ	8%	7%	10%
Estados Unidos	Podem emitir títulos de dívida, ações (via holding company) e notas de excedente (surplus notes)	Mesmas regras que as seguradoras. Mas na prática mútuas menores reportam com menos frequência e detalhe	Vida e não vida, inclusive saúde. E resseguro	Mesmas regras que as seguradoras.	40%	37%	42%
Japão	ND	Mesmas regras que as seguradoras.	Vida e não vida, inclusive saúde. E resseguro	Mesmas regras que as seguradoras.	42%	48%	30%
Coréia do Sul	Sim, para as mútuas de grande porte	Mesmas regras que as seguradoras para as mútuas de grande porte	Vida e não vida, inclusive saúde. E resseguro	Mesmas regras que as seguradoras para as mútuas de grande porte	8%	9%	6%
China	As seguradoras podem emitir ações e dívida subordinada	ND	ND	ND	< 5%	ND	ND

	Capital externo	Transparência/ Disclosure	Mercados em que operam	Taxação	Market Share total	Market Share: vida	Market Share: não vida
Rússia	ND	ND	ND	ND	Próximo a zero	ND	ND
Índia	ND	ND	Seguro de crédito, de saúde, animais e de propriedades. Nichos não atendidos pelas seguradoras	ND	< 5%	ND	ND
África do Sul	ND	ND	ND	ND	< 5%	ND	ND
Moçambique	ND	ND	ND	ND	Próximo a zero	ND	ND
México	Permitidos empréstimos, mas precisam de autorização da Secretaria de Fazenda	Mesmas regras que as seguradoras.	Vida e não vida, todos os ramos. E resseguro	Mesmas regras que as seguradoras.	10%	13%	8%
Argentina	Não é permitido	Regras mais brandas que as das seguradoras.	Vida e não vida, todos os ramos. E resseguro	São isentas de IRPJ, por serem entidades sem fins lucrativos	24%	3%	29%
Chile	Lei é inespecífica sobre reservas. Membros podem ser chamados a aportar capital (prêmios variáveis)	Regras diferentes que as das seguradoras	Mútuas restritas a operar os seguros laborais obrigatórios de vida, saúde e acidentes de trabalho	ND	9%	4%	17%
Uruguai	Podem emitir dívida subordinada e ações, mediante autorização do órgão regulador	ND	ND	ND	16%	18%	16%
Brasil	Possível, pois não há previsão legal que impeça. Membros podem ser chamados a pagar prêmios adicionais	Próxima de zero	Ramo auto e entrando a operar em outros ramos massificados	São isentas de IRPJ, por serem entidades sem fins lucrativos	7%	1%	14%
	As seguradoras podem emitir ações e dívida subordinada	Conforme as regras do CNSP, aplicadas pela SUSEP	Vida e não vida, todos os ramos. E resseguro	Pagam IRPJ de 15% mais adicional de 10% e CSLL de 16%	93%	99%	86%

Anexo 4. O Grupo Seguro Auto, SUSEP

Em R\$ milhões correntes	PRÊMIO DIRETO			SINISTRO OCORRIDO		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022
0520 – Acidentes Pessoais Passageiros-APP	657,7	706,7	695,9	37,0	33,3	26,8
0524 – Garantia Est./ Extensão Garantia-Auto	79,0	96,5	105,6	12,9	15,7	16,7
0525 – Carta Verde	31,3	52,9	49,0	4,3	0,4	1,6
0526 – Seguro Popular de Automóvel Usado	16,4	16,9	0,0	7,7	10,0	4,8
0531 – Automóvel – Casco	22.821,9	25.170,2	34.570,9	13.138,7	15.546,6	21.459,6
0542 – Assistência e Outras Cobertura. – Auto	3.892,0	4.517,5	4.903,4	1.522,9	1.968,9	2.680,1
0553 – R. C. Facultativa Veículos – RCFV	7.839,3	7.871,4	10.730,1	4.523,1	5.355,3	6.555,1
0588 – DPVAT	330,3	38,3	6,6	1.325,4	-672,4	461,5
TOTAL	35.668	38.470	51.062	20.572	22.258	31.206
RAMOS PASSÍVEIS DE MUTUALIZAÇÃO ^a	34.570	37.576	50.204	19.192	22.881	30.700

Em R\$ milhões correntes	TAXA DE SINISTRALIDADE, %			MARKET-SHARE, %		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022
0520 – Acidentes Pessoais Passageiros-APP	5,6	4,7	3,9	1,84	1,84	1,36
0524 – Garantia Est./ Extensão Garantia-Auto	16,4	16,2	15,8	0,22	0,25	0,21
0525 – Carta Verde	13,6	0,8	3,3	0,09	0,14	0,10
0526 – Seguro Popular de Automóvel Usado	46,9	59,0	...	0,05	0,04	0,00
0531 – Automóvel – Casco	57,6	61,8	62,1	63,98	65,43	67,70
0542 – Assistência e Outras Cobert. – Auto	39,1	43,6	54,7	10,91	11,74	9,60
0553 – R. C. Facultativa Veículos – RCFV	57,7	68,0	61,1	21,98	20,46	21,01
0588 – DPVAT	0,93	0,10	0,01
TOTAL	57,7	57,9	61,1	100,0	100,0	100,0
RAMOS PASSÍVEIS DE MUTUALIZAÇÃO ^a	55,5	60,9	61,1	96,9	97,7	98,3

Fonte dos dados : SUSEP. ^aRamos códigos 0526, 0531, 0542, 0553

Anexo 5.1. Estatísticas de ramos do Grupo Auto – em R\$ bilhões correntes

	0520 – Acidentes Pessoais Passageiros-APP	0523 -RC Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional	0520 – Acidentes Pessoais Passageiros-APP	0523 -RC Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional	0520 – Acidentes Pessoais Passageiros-APP	0523 -RC Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional
	Prêmio Direto		Sinistro Ocorrido		Taxa de sinistralidade, %	
2014	513,4	ND	28,1	42,4	5,5	ND
2015	545,1	ND	35,0	28,6	6,4	ND
2016	533,4	ND	29,1	5,9	5,5	ND
2017	606,2	ND	42,2	-0,2	7,0	ND
2018	603,7	ND	35,0	-0,4	5,8	ND
2019	630,6	ND	38,9	0,5	6,2	ND
2020	657,7	ND	37,0	-0,1	5,6	ND
2021	706,7	ND	33,3	0,9	4,7	ND
2022	695,9	ND	26,8	0,5	3,9	ND

Fonte: SUSEP

Anexo 5.2. Estatísticas de ramos do Grupo Auto – em R\$ bilhões correntes

	0524 - Garantia Estendida	0525 -Carta Verde	0524 - Garantia Estendida	0525 - Carta Verde	0524 - Garantia Estendida	0525 - Carta Verde
	Prêmio Direto		Sinistro Ocorrido		Taxa de sinistralidade, %	
2014	53,2	23,5	9,0	0,5	16,8	2,1
2015	46,1	24,3	4,9	0,6	10,5	2,5
2016	34,3	24,0	4,5	0,5	13,2	2,1
2017	46,7	27,0	6,1	1,7	13,0	6,4
2018	51,2	30,8	10,5	0,3	20,4	1,0
2019	64,7	33,4	10,8	0,9	16,6	2,6
2020	79,0	31,3	12,9	4,3	16,4	13,6
2021	96,5	52,9	15,7	0,4	16,2	0,8
2022	105,6	49,0	16,7	1,6	15,8	3,3

Fonte: SUSEP

Anexo 5.3. Estatísticas de ramos do Grupo Auto – em R\$ bilhões correntes

	0526 - Seguro Popular de Automóvel Usado	0531 - Automóvel - Casco	0526 - Seguro Popular de Automóvel Usado	0531 - Automóvel - Casco	0526 - Seguro Popular de Automóvel Usado	0531 - Automóvel - Casco
	Prêmio Direto		Sinistro Ocorrido		Taxa de sinistralidade, %	
2014	0,0	21.875,8	0,0	14.506,4	ND	66,3
2015	0,0	22.692,8	0,0	14.793,0	ND	65,2
2016	0,0	22.138,7	0,0	15.475,4	0,0	69,9
2017	1,2	23.738,8	0,2	15.261,7	16,5	64,3
2018	3,0	24.811,6	0,8	15.190,9	26,6	61,2
2019	14,8	24.116,0	3,4	14.991,3	22,9	62,2
2020	16,4	22.821,9	7,7	13.138,7	46,9	57,6
2021	16,9	25.170,2	10,0	15.546,6	59,0	61,8
2022	0,0	34.570,9	4,8	21.459,6	ND	62,1

Fonte: SUSEP

Anexo 5.4. Estatísticas de ramos do Grupo Auto – em R\$ bilhões correntes

	0544 – RC Transporte Viagem Internacional	0553 - RC Facultativa Veículos - RCFV	0544 – RC Transporte Viagem Internacional	0553 - RC Facultativa Veículos - RCFV	0544 – RC Transporte Viagem Internacional	0553 - RC Facultativa Veículos - RCFV
	Prêmio Direto		Sinistro Ocorrido		Taxa de sinistralidade, %	
2014	ND	7.057,3	0,0	4.384,0	ND	62,1
2015	ND	7.120,4	-0,1	4.695,7	ND	65,9
2016	ND	6.950,2	-0,6	4.673,6	ND	67,2
2017	ND	7.234,0	0,2	4.959,8	ND	68,6
2018	ND	7.847,4	-0,2	5.060,3	ND	64,5
2019	ND	7.889,2	0,2	5.346,8	ND	67,8
2020	ND	7.839,3	21,2	4.523,1	ND	57,7
2021	ND	7.871,4	-21,0	5.355,3	ND	68,0
2022	ND	10.730,1	0,1	6.555,1	ND	61,1

Fonte: SUSEP

NOTA TÉCNICA

I – INTRODUÇÃO

A história do mutualismo e do seguro no Brasil se inicia com a nossa própria história como País. Pouco após o descobrimento, o mutualismo foi trazido pelos jesuítas por meio das Santas Casas de Misericórdia e dos montepios. Ao longo do tempo, principalmente no Século XIX, o mercado segurador se modernizou e cresceu, inclusive com a entrada de seguradoras estrangeiras, predominantemente inglesas. Com o Código Civil (CC) de 1916, a mutualidade encontra campo fértil para seu crescimento. E, mais ainda, com o Decreto-Lei nº 2.063 de 1940 que reiterou serem as operações de seguros privados exercidas por sociedades anônimas, mútuas e cooperativas, mediante prévia autorização do Governo Federal.

Nos cinco séculos após o descobrimento, o mutualismo foi a grande rede de proteção à sociedade brasileira e às atividades produtivas. Porém, o Decreto-Lei nº 73, de 1966, é silente em relação às mútuas. Mesmo com esse silêncio, o mutualismo não desapareceu. Renasceu, ainda que atividade não seja regulamentada – e cresceu por caminhos informais, com maior visibilidade com o surgimento das Associações de Proteção Veicular – APVs.

A expansão das mútuas e entidades similares sem regulação é uma forte evidência de que a sociedade brasileira é ainda carente e ávida pela proteção das pessoas e patrimônios. Esta saga, os seus aspectos econômicos e normativos, teve ênfase no período mais recente, após a década de 1990.

II – AS MÚTUAS EM OUTROS PAÍSES

As mútuas existem na maioria dos países de forma institucionalizada e operam em convivência pacífica e complementar com as seguradoras. O mercado securitário e a economia em geral se beneficiam da existência das mútuas no setor de seguros. Elas atuam em nichos não atendidos pelas seguradoras ou atendidos, de forma insatisfatória.

De acordo com a Federação Internacional de Cooperativas e Mútuas de Seguros (ICMIF), com base nos dados de 5.100 (cinco mil e cem) entidades espalhadas em 73 (setenta e três) países, as receitas das mútuas totalizaram US\$ 1,4 trilhões em 2021, com ritmo de crescimento superior ao das seguradoras. A participação das mútuas no mercado global passou de 24% em 2007 para 26,7% em 2021, sendo 24% para o grupo de seguros de vida e 31,3% para o grupo não vida.

As mútuas têm maior presença nas regiões desenvolvidas. Em países como Estados Unidos, Japão, Espanha, países da Europa Central e países nórdicos, o *market share* das mútuas se eleva a mais de 40%, com destaque para Áustria, Dinamarca, Suécia e França, com mais de 50%. Em contraste, na América Latina e África, as participações em mercado foram de apenas 11,4% e 3,4%, respectivamente. A situação da Ásia/Oceania é desigual: o mercado ainda engatinha na China e na Índia, mas tem grande desenvolvimento no Japão (*market share* de 42%) e moderado na Austrália (cerca de 10%).

A pesquisa realizada pela SILCON ESTUDOS ECONÔMICOS, em parceria com a ESCOLA DE NEGÓCIOS E SEGUROS (ENS), tratou exaustivamente do papel das mútuas em 25 (vinte e cinco) países, tanto no aspecto quantitativo como nas peculiaridades dos marcos regulatórios. A análise mostrou a ampla diversidade da importância relativa das mútuas e de tratamento normativo: apenas na Europa, existem quase 40 (quarenta) formas legais diferentes.

As diferenças nas experiências, refletidas na dispersão das taxas de participação, reforça o argumento de que o mutualismo tem forte componente de características específicas – cultura, educação, nível de renda etc. – da região. Como lição, a discussão e os critérios e regras para a legalização/regulação das mútuas no Brasil devem atentar para o ambiente vigente no país, e se possível específico para as características regionais.

III – NORMAS DE SOLVÊNCIA E TAXAÇÃO DAS MÚTUAS

As características das mútuas, que as diferem das seguradoras, justificam um tratamento diferenciado principalmente no que se refere às normas de solvência. Isto é reconhecido e previsto nos Princípios Centrais do Seguro (ICP), estabelecido pela *International Association of Insurance Supervisors* (IAIS), que recomenda que o regulador de cada país estabeleça a intensidade da supervisão e da regulação de acordo com os riscos inerentes às organizações e impostos aos segurados, ao setor segurador ou ao sistema financeiro como um todo.

Para as mútuas de grande porte, que competem de igual com as seguradoras, a norma sugerida pela IAIS é que as regras de solvência (capital, provisões, *disclosure*, governança, etc.) sejam idênticas. Mas, para mútuas do tipo associação de ajuda ou socorro e para as mútuas menores, os governos devem estipular regras contábeis, de informação e divulgação menos rigorosas.

Na maioria dos países pesquisados, as mútuas têm permissão para operar em todos os ramos de seguros (vida e não vida), independentemente do tipo de organização ou tamanho. Em outros, a regra parece ser que mútuas do tipo sociedades de ajuda e socorro e de menor tamanho tenham alguma restrição, mormente na subscrição de seguros complexos e resseguros.

Há grande variedade de taxação das mútuas de seguros entre os países tanto em termos de alíquotas quanto da definição de lucro tributável ou do tratamento em relação às seguradoras. Os países da OCDE caminham para um tratamento igualitário entre seguradoras e mútuas, com casos de tratamento tributário favorecido para certos tipos de mútuas em razão de tamanho ou pelo fato de não terem fins lucrativos.

IV – AS MÚTUAS NO BRASIL

Com o pano de fundo da experiência internacional como lições para o Brasil, a pesquisa apresentou as condições da atuação das mútuas, num ambiente sem regulação. No Brasil, as formas mais conhecidas de mútuas são as cooperativas e as associações (mútuas) de proteção a pessoas e patrimônios.

As seguradoras e as mútuas são formas diferentes de organização no setor de seguros, com algumas afinidades e divergências que influenciam a convivência entre elas. Nas afinidades, tanto as seguradoras quanto as mútuas têm como objetivo principal oferecer produtos e serviços de seguro para proteger os segurados contra riscos e eventos indesejados de amplo espectro como saúde, vida, propriedade, responsabilidade civil, entre outros.

As divergências são conhecidas. Na natureza jurídica, as seguradoras são constituídas como sociedades anônimas de capital aberto ou fechado, visando o lucro e tendo acionistas. Já as mútuas são associações organizadas para fins não econômicos, formadas por membros com o objetivo de benefício mútuo.

O sistema de governança e tomada de decisões também é diferente: as seguradoras têm uma estrutura mais formalizada, com órgãos de administração e controle, geralmente com acionistas, conselho de administração e conselho fiscal. Nas mútuas, os membros têm, em teoria, participação direta nas decisões estratégicas e nas assembleias, podendo influenciar as políticas da entidade.

As seguradoras podem distribuir lucros aos acionistas; as mútuas visam o benefício dos membros e podem direcionar os resultados para melhorias nos serviços, redução de rateios ou formação de reservas. As mútuas apresentam maior flexibilidade para contratação da proteção, sem as restrições e exigências de perfil.

A distribuição das perdas é outro atributo de diferenciação: nas mútuas funciona o sistema de rateio das perdas ocorridas, enquanto nas seguradoras, o valor do seguro é pré-definido e pago em prêmios no período de vigência. Como atividade sem regulação externa, as regras de funcionamento são estabelecidas livremente pelos participantes e associados das mútuas, enquanto as seguradoras são regidas pelas normas ditadas pela regulação estatal.

Uma das principais áreas de conflito é o fato de as mútuas serem constituídas como associações civis sem fins econômicos e, portanto, sujeitas a menor carga fiscal que as seguradoras. A desigualdade do tratamento fiscal é o principal fator de reclamação contra as mútuas. Entende-se assim a oposição do mercado segurador às associações de proteção veicular e as de socorro mútuo, como se encontram configuradas atualmente, e as tentativas de reprimir de um lado e forçar a legalização, de outro lado, com os consequentes conflitos entre seguradoras e mútuas. A convivência e a forma de relacionamento entre seguradoras e mútuas são influenciadas por fatores como a regulação do setor de seguros, políticas de mercado, preferências dos consumidores e ambiente competitivo.

As mútuas ganharam espaço no Brasil na proteção veicular como resultado da seleção mais severa do perfil de risco adotada pelas seguradoras em atributos como idade do condutor, idade de veículos nacionais, veículos importados, restrições do CEP (localidades consideradas com risco maior de violência) etc. O resultado foram restrições de oferta e uma lacuna no mercado segurador que foi preenchida pelas mútuas.

Os associados das mútuas são mais jovens, com menor renda, com dificuldades de acesso ao crédito formal (ou por dificuldade de fornecer garantias ou por registro de inadimplência) e maior vulnerabilidade às condições econômicas, com veículos com mais de 10 (dez) anos, e proprietários de motocicletas. Representam segmentos sociais sem interesse no momento atual para os seguradores e afastados do seguro regular. Cerca de 30% dos associados têm idade entre 18 e 45 anos, e 35% declaram renda abaixo de R\$ 7 mil.

Segundo os números disponíveis, as associações mútuas têm 4,5 milhões de associados. Nas nossas estimativas, baseados nas estatísticas do IBGE de 2018, o mercado com perfil típico para as seguradoras é formado por 9,4% das famílias – cerca de 1,7 milhões num total de 69 milhões de famílias –; outros 3% de famílias passíveis de captura pelas mútuas por concorrência direta com as seguradoras; quase 14% das famílias onde existe livre atuação das mútuas, sem concorrência das seguradoras; e 31% das famílias que podem ser atraídas pelas mútuas com produtos ajustados ao nível de renda e patrimônio mais baixo. As famílias de renda mais baixa não participam do mercado e “consomem” serviços de proteção estatais.

Restringindo as nossas simulações à proteção veicular e ao socorro mútuo, nas condições atuais de regulação, a parcela de veículos não protegida atinge 70% dos veículos leves; chocantes 97% das motos; e 90% dos veículos de carga! O avanço das associações de proteção veicular e de socorro mútuo ocorre em duas direções: no mercado dos nichos sem qualquer tipo de proteção – onde as mútuas não sofrem a concorrência com as seguradoras – e na absorção ou captura de clientes das seguradoras, em concorrência direta com elas. Mas a atuação das mútuas não se restringe à proteção veicular, embora este seja o nicho mais midiático. No formato do mutualismo, existem as operadoras de autogestão de saúde – com faturamento de contraprestações de R\$ 25 bilhões e 3,3 milhões de beneficiários em 2022.

A atuação das mútuas gerou quatro efeitos no mercado de seguros no Brasil: (1) deram oportunidade para as classes sociais antes fora do mercado de seguro de adquirirem proteção, garantindo, com isso, a dignidade da pessoa humana; (2) quebraram a hegemonia das seguradoras no seguro em base comercial; (3) causaram queda do preço médio do seguro; e (4) tornaram mais difícil às seguradoras como um todo aumentar o faturamento pelo aumento do preço.

Os preços médios mais baixos e maior volume de proteção geram benefícios sociais diretos para os consumidores e estimamos os ganhos sociais entre R\$ 5 bilhões e R\$ 18-20 bilhões. Uma lacuna constante ao longo das nossas estimativas numéricas foi a ausência de estatísticas econômicas confiáveis e adequadas sobre o mercado das mútuas no Brasil, o que se reflete nos intervalos dos números. As deficiências de informações e cadastros confiáveis serão fundamentais para definir o formato e a abrangência da regulação.

V – A FORMALIZAÇÃO DAS MÚTUAS NO BRASIL

No caso brasileiro em que as mútuas operam de modo não regulado, visto que não mencionadas no Decreto-Lei nº 73/66, é necessário que esse assunto seja devidamente tratado pela via legislativa. Idem para a identificação das entidades envolvidas: sem o conhecimento da identidade das empresas que vão ser reguladas é impossível se comunicar diretamente com elas para explicar as medidas necessárias, gerir o processo de formalização, e depois realizar o acompanhamento da supervisão.

É preciso também compreender as condições financeiras, organizacionais e outras dos provedores de seguros envolvidos: essa é a base para o desenho de um regime regulatório proporcional e uma abordagem transitória apropriada.

Dimensionar a necessidade de recursos do supervisor tanto em termos de pessoal quanto de sistemas de informação é outra medida importante, e para isto a formalização deve contar com a participação coordenada e harmônica de outras agências estatais que inevitavelmente serão envolvidas no processo.

Arranjos normativos transitórios podem ser necessários para permitir que a atividade desenvolvida pelas associações migre para um ambiente regulado. E muito importante no caso brasileiro, com fortes desigualdades nas condições socioeconômicas regionais, a regulação deve ser ajustada à realidade do mercado e não o inverso.

De forma análoga, cumpre evitar a noção de que se possa resolver o problema pela mera repressão. A razão é que, de um lado, o “*enforcement*” das normas legais é deficiente e, de outro, a camisa de força imposta pela legislação ou por práticas de mercado das seguradoras deixam uma grande parte da população desprotegida, e não elimina os estímulos ao surgimento dos mecanismos informais de proteção. Isto posto, o processo de formalização deve combinar na medida certa (a ser aferida periodicamente), de um lado, incentivos à formalização e, de outro lado, medidas coercitivas adequadas, razoáveis e proporcionais.

Outra lição internacional é reconhecer que o processo de formalização é complexo e de médio e longo prazo. Além disso, deve-se evitar o desperdício de recursos e de tempo na forma de constituição de novos órgãos reguladores para lidar com as entidades a serem formalizadas como criar uma agência reguladora específica para as mútuas. Ganhos de escala e sinergia são obtidos com a centralização da atividade de autorização, registro, supervisão e regulação de seguros em um único órgão, que naturalmente terá que ser dotado de mais recursos financeiros e de capital humano.

VI – A REGULAMENTAÇÃO DAS MÚTUAS NO BRASIL

A regulamentação das mútuas deve ser adequada às condições vigentes do ambiente socioeconômico do Brasil e ao perfil dos clientes. Os ganhos sociais e o avanço na concorrência não são desprezíveis.

As nossas simulações dos cenários – e apenas arranhamos as possibilidades – mostram que sem maiores dificuldades – numa regulação não hostil e uma política de preços inteligente – o faturamento das mútuas apenas na proteção veicular pode crescer em termos reais – ou seja, excluindo o efeito da inflação – num cenário medianamente otimista entre 30 e 35% em dois-três anos.

No aspecto formal da regulamentação das mútuas ou empresas de socorro mútuo, já existem sugestões de mudança no sentido de reorganizar o mercado de seguros no Brasil. Três Projetos de Lei Complementar (PLC) que afetam o mercado de seguros e as mútuas estão em tramitação ou foram enviados ao Congresso Nacional no presente momento (meados de 2023):

(1) o PLC nº 29/2017 objetiva ser o novo marco legal do mercado de seguros privados. Não menciona sociedades anônimas, mútuas, associações ou cooperativas;

(2) o PLC nº 519/2018 foi aprovado em Comissão Especial criada no âmbito da Câmara dos Deputados, prevendo e possibilitando, de forma proporcional, a atividade desenvolvida pelas coo-

perativas de seguro e entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais; e

(3) o PLP nº 101/2023 proposto pela Casa Civil da Presidência da República tem o potencial de amenizar as restrições constantes do Decreto-Lei nº 73/66 ao deixar ao CNSP a decisão de quais ramos adicionais serão permitidos às cooperativas de seguros. Entretanto, não menciona a possibilidade de atuação das associações, deixando assim como única opção se transformarem em cooperativas ou sociedades por ações, que, atualmente, neste último caso, possui regras específicas de segmentação. Além disso, nada garante que o CNSP decidirá pela extensão dos ramos em que as cooperativas podem operar além dos três atualmente em vigor.

Claramente os dois últimos são insuficientes se o objetivo for a formalização, sendo recomendável que sejam apreciados conjuntamente com o objetivo de ser extraído um novo texto, consolidado, contendo o melhor dos dois projetos de lei.

Na prática, devido à ausência de regulamentação, a SUSEP vem tratando a atuação de associações e/ou cooperativas como se sociedades seguradoras fossem, pois a proteção contra roubo, acidente, etc. fornecida pelas associações constitui, aos olhos da Autarquia, atividade típica por ela regulada.

Entretanto, a atuação das associações corresponde ao mutualismo puro, em que os associados operam em verdadeira solidariedade dos riscos do grupo, rateando despesas pretéritas, efetivamente incorridas. Não se pode, portanto, confundir a atividade de rateio de despesas pretéritas com as do seguro mercantil, em que há o pagamento de prêmio, subscrição do risco e a figura do segurador. Nada disso ocorre com as assim intituladas associações de proteção.

Como legislação básica, a liberdade de associação insculpida na Constituição Federal, mais precisamente no art. 5º, incisos XVII e XVIII, garante a formação desses grupos, desde que possuam finalidade lícita. A CF/88 assegura, a plena liberdade de associação para fins lícitos, sendo vedada ainda a interferência estatal em seu funcionamento. Assim, é plena a liberdade de associação, independentemente de autorização do Estado.

Também o Decreto-Lei nº 73/66 faz referência às associações de socorro mútuo, em seu artigo 143, §1º, como diferentes dos seguros empresariais. Segundo o referido artigo, as associações de socorro mútuo que instituem pecúlio em favor de seus associados ficam fora do regime do seguro empresarial. Nesse sentido, a base dos regulamentos das associações de socorro mútuo é o artigo 425 do Código Civil, que dispõe ser lícito às partes estipular contratos atípicos, observadas as normas gerais nele fixadas.

O reconhecimento legal de que a iniciativa associativa é, como regra, livre ficou ainda mais evidente recentemente com os princípios que emanam da Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019), quais sejam: a liberdade como uma garantia no exercício da atividade econômica; a boa-fé do particular perante o poder público; a ação subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício da atividade econômica; e o reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado.

VII – CONSOLIDAÇÃO DOS PROJETOS DE LEI Nº 519/2018 E Nº 101/2023 – PROPOSTA DE TEXTO

Como é de conhecimento de todos, os Projetos de Lei ora em análise buscam garantir segurança jurídica e firmar uma posição legislativa acerca das atividades desenvolvidas pelas associações e cooperativa de autogestão, tema que tem se revelado bastante controverso no Sistema Nacional de Seguros Privados. Trata-se da existência concomitante às sociedades seguradoras das cooperativas e entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais e de socorro mútuo, que ofertam arranjos contratuais alternativos aos seguros convencionais.

O Poder Executivo apresentou o PLP nº 101/2023 com o objetivo de alterar o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados e regula as operações de seguros e resseguros, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento de

mercados, estando inserido no rol de reformas microeconômicas.

Segundo o Poder Executivo, a limitação imposta pelo artigo 24, parágrafo único, do Decreto-Lei nº 73/66, prejudica o desenvolvimento do mercado de seguros em nosso País, pormenorizando em sua Mensagem ao Congresso Nacional, os motivos para tanto.

Ocorre que já se encontrava em trâmite na Câmara Federal, o PLP nº 519/2018, de autoria do Deputado Lucas Vergílio, o qual, quando da apresentação do PLP nº 101/2023, já possuía relatório aprovado pela Comissão Especial, em 22 de maio de 2018, estando em remessa, desde 29 de maio de 2018, para a Mesa Diretora daquela Casa Legislativa.

Considerando que as matérias tratadas nos Projetos de Lei acima citados são correlatas, análogas e conexas, visando atender ao princípio da economicidade do processo legislativo, o líder do MDB na Câmara Federal, Deputado Isnaldo Bulhões Jr., por meio do Requerimento nº 1619/2023, solicitou o apensamento do PLP nº 101/2023 ao PLP nº 519/2018, o que foi deferido pela Mesa Diretora em 14 de junho de 2023, com regime de prioridade de tramitação, nos termos do art. 151, II, do RICD.

As principais alterações e inovações propostas a partir do Relatório do PLP nº 519/2018 e a apresentação do PLP nº 101/2023, estão descritas no quadro anexo, sempre levando em conta, também, que é preciso atentar para o disposto no art. 174, §2º, da Constituição Federal, que determina que a lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

Nessa linha de princípio, buscamos introduzir expressa disposição acerca do tema, de modo a atender a esse comando constitucional sem criar distorções no funcionamento do mercado e, sobretudo, garantindo e ampliando as possibilidades e acesso do consumidor à produtos e serviços de proteção patrimonial, que, em última análise, garantem máxima eficácia ao princípio da dignidade da pessoa humana, em linha, inclusive, com os objetivos do Governo Federal.

Por sua vez, no âmbito regulatório, entendemos por bem incorporar alguns ajustes pontuais, mas que consideramos muito importantes em prol do aprimoramento dos novos contornos que, na presente proposição, pretendemos conferir ao Sistema Nacional de Seguros Privados.

VIII – DO MÉRITO

São visíveis e louváveis as iniciativas de estabelecer regras para o funcionamento das associações de proteção contra riscos patrimoniais e de socorro mútuo, retirando-as do verdadeiro limbo jurídico em que se encontram – algo que também ocorre com as associações proteção veicular e proteção automotiva.

Uma atenta análise de ambas as proposições, no entanto, permite que se conclua com facilidade que o Projeto de Lei nº 101, de 2023, ora apensado, *data venia*, não contempla solução para os problemas existentes e conhecidos à exaustão. Primeiro, porque trata exclusivamente das cooperativas de seguros, não resolvendo o problema das entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais e de socorro mútuo. Segundo, porque trata da matéria exclusivamente sob o prisma cível, não tratando de importantes questões acerca da regulação econômica e da tributação dessa atividade.

Há, contudo, algumas áreas de intersecção entre ambos os Projetos de Lei, a demonstrar a convergência das matérias e objetivos tratados. Vale citar como exemplo, a sujeição dessas entidades à competência regulatória do Conselho Nacional de Seguros Privados; a regulação e a fiscalização por parte da Superintendência de Seguros Privados – SUSEP; e o estabelecimento de um prazo de transição para que as entidades que já atuam nesse segmento possam se regularizar.

Possuímos, no entanto, a opinião de que quase todos os aspectos abordados no PLP nº 101, de 2023, apensado, já estão devidamente contemplados no texto consolidado que ora apresentamos ao PLP nº 519, de 2018. Dessa forma, é possível verificar uma nítida relação de continência entre as proposições, na qual o texto consolidado apresenta, *data venia*, maior amplitude, consistência e profundidade, além de contemplar as entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais e de socorro mútuo, não estando, portanto, restritas às cooperativas de seguros.

Em vista de tais fundamentos, somos pela adoção das proposições consolidadas no novo texto, a partir do PLP nº 519/2018, que tem por objetivo reunir as melhores contribuições de ambas as proposições.

Vale pontuar, entretanto, que, de modo algum, o texto consolidado visa impedir ou cercear qualquer forma de associativismo – muito menos equiparar as entidades de socorro mútuo a empresas com fins lucrativos.

Como estabelecido na Constituição Federal de 1988, o direito de associação é livre e tais entidades continuarão a desenvolver as suas atividades de acordo com a mola mestra que é, justamente, a auto-organização.

O que estamos aqui a propor é tão-somente o estabelecimento de regras que nos parecem mínimas para garantir aos consumidores e aos associados a garantia de direitos básicos, como a proteção do seu patrimônio, que, sob um prisma eminentemente social, tem o condão de dar maior efetividade ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Em linha com os fundamentos anteriormente expostos, e atentando para as particularidades do Mercado de Seguros, o potencial de crescimento anteriormente mencionado e a necessidade dos consumidores desassistidos do mercado formal de seguros de obterem proteção para o seu patrimônio, entendemos por bem incorporar, no texto consolidado, algumas importantes inovações de natureza regulatória e tributária.

No âmbito regulatório, entendemos por bem incorporar alguns ajustes pontuais, mas que consideramos muito importantes em prol do aprimoramento dos novos contornos que, no texto consolidado, pretendemos conferir ao Sistema Nacional de Seguros Privados.

Primeiramente, buscamos manter o texto do art. 3º-A do Decreto-Lei nº 73, de 1966, aprovado pela Comissão Especial, a fim de deixar claro que as operações equiparadas a seguros envolvem apenas a proteção contra riscos patrimoniais. Entretanto, no curso do texto consolidado, houve a necessidade de ajustes em vários artigos e parágrafos para, no espírito proposto, adequar a expressão até então utilizadas **“entidades de autogestão”** para **“entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais e de socorro mútuo”**.

Em segundo lugar, ainda em linha com o aprovado pela Comissão Especial, houve alguns acréscimos de dispositivos ou expressões ao art. 24 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, a fim de: (a) deixar claro que as cooperativas de seguros e as entidades de autogestão deverão atuar com exclusividade com operações de seguros privados ou outras a elas assemelhadas – o que evitará, por exemplo, a constituição de cooperativas ou associações “mistas”, ou seja, que conjuguem sua atuação no SNSP junto com outras atividades; (b) deixar claro que as operações de seguros estruturados nos regimes financeiros de capitalização e de repartição de capitais de cobertura são exclusivas de pessoas jurídicas constituídas sob a forma de sociedades anônimas; e (c) conferir ao CNSP e à SUSEP a possibilidade de estabelecerem a regulação proporcional ao porte, à atividade, à região de atuação e ao perfil de risco das instituições autorizadas a operar no mercado de seguros privados, definindo, assim, critérios de segmentação.

Em terceiro lugar, propomos uma alteração no texto do art. 125 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, que trata de vedações aos corretores de seguros, buscando atualizar o texto vigente relacionado à sua alínea ‘b’. Por outro lado, propomos no artigo que trata das revogações, também, a revogação do artigo 17 da Lei nº 4.594/64, em virtude da previsão contida no artigo 125, do Decreto-Lei nº 73/66, derogando, por conseguinte, o dispositivo que ora se propõe revogar.

A quarta alteração de natureza regulatória, mantida no texto consolidado, diz respeito ao regime sancionador aplicável aos agentes do mercado de seguros privados. Entendemos que, sobretudo à vista da possibilidade que estamos criando para a entrada de novos agentes no Sistema Nacional de Seguros Privados – com o conseqüente aumento no número de instituições supervisionadas e até de segurados – parece-nos muito oportuno e adequado criar condições para que atuação supervisora da SUSEP seja mais racional, efetiva, adequada e proporcional.

Entendemos que, nesse novo cenário que se apresentará, a Autarquia deve dispor de margem

de discricionariedade para, à vista das circunstâncias concretas, adotar outras ações de supervisão que considere mais efetivas do que o próprio processo administrativo sancionador (PAS).

Nesse contexto, tomando como referência as linhas gerais adotadas pela Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017, para o regime sancionador dos mercados financeiro e de capitais, entendemos por bem alterar a redação do art. 118 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, para instituir a possibilidade de que a SUSEP, à vista da baixa a lesão da conduta ao funcionamento do Sistema Nacional de Seguros Privados, deixe de instaurar processo administrativo sancionador, e, em lugar de sua instauração, utilize outros instrumentos e medidas de supervisão que julgar mais efetivos.

Na mesma linha, propomos que a SUSEP, assim como ocorre com o Banco Central do Brasil e com a Comissão de Valores Mobiliários, possa dispor da possibilidade de firmar termo de compromisso ou plano de ação com os acusados, nas hipóteses especificadas pelo CNSP.

Com essas possibilidades, poderão ser adotadas medidas que visem ao atingimento do bem coletivo, alcançando resultados mais efetivos em prol de toda a sociedade, evitando, assim, que os recursos públicos e o qualificado corpo funcional da SUSEP sejam utilizados de maneira desnecessária e até ineficazes na apuração de supostas infrações isoladas e que não representam verdadeiro dano para o mercado como um todo.

A quinta alteração de natureza regulatória diz respeito à possibilidade de que as cooperativas de seguros e as entidades de autogestão possam também valer-se da cobertura de resseguros. Em sintonia com o propósito de harmonização da legislação para todos os agentes desse remodelado Sistema Nacional de Seguros Privados, entendemos ser salutar que esses novos entrantes, assim como já o fazem as sociedades seguradoras, possam dispor da possibilidade de contratar esse mecanismo de transferência e pulverização de risco. Assim, mantendo o texto aprovado na Comissão Especial, propomos a manutenção da alteração do inciso I, do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 126, de 15 de janeiro de 2007, para ampliar o conceito de cedente de riscos.

No âmbito tributário, a consolidação dos textos, mantém a inovação quanto ao tratamento que o Fisco deverá dispensar às entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais e de socorro mútuo, e às cooperativas de seguros. Entendemos, da mesma forma que aprovado pela Comissão Especial, ser necessário incluir um dispositivo estabelecendo regras mais claras acerca do regime tributário a que estarão sujeitos esses novos entrantes do Sistema Nacional de Seguros Privados.

Fato é que a ausência de disposição específica sobre a matéria poderia levar ao entendimento de que as entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais e de socorro mútuo e as cooperativas de seguros estarão sujeitas a regime tributário menos gravoso que as sociedades seguradoras, ainda que elas atuem no mesmo mercado oferecendo produtos iguais ou similares. Sob essa ótica, a proposição poderia macular o princípio da isonomia tributária, previsto no art. 150, inciso II, da Constituição da República, que veda a discriminação arbitrária de contribuintes que se encontram em situação semelhante.

Por outro lado, no entanto, é preciso atentar também para o disposto no art. 174, §2º da Constituição, que determina que a lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo. Nessa linha de princípio, buscamos apresentar solução acerca do tema, igualmente em linha com o decidido pela Comissão Especial, de modo a atender a esse comando constitucional sem criar distorções no funcionamento do mercado.

Por todo o exposto, transcrevemos, abaixo, sugestão de texto consolidado – PLP nº 519/2018 e PLP nº 101/2023, com as alterações e adequações mencionadas nesta Nota Técnica.

PROJETO DE LEI Nº 519/2018

Altera o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, para dispor sobre as operações equiparadas a seguros privados, as cooperativas de seguros e as entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais e de socorro mútuo e sobre o processo administrativo sancionador no âmbito da

Superintendência de Seguros Privados; altera a Lei Complementar nº 126, de 15 de janeiro de 2007, para permitir às cooperativas de seguros e as entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais e de socorro mútuo a contratação de operações de resseguro; e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei Complementar:

I – Altera o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, para dispor sobre operações equiparadas a seguros privados, as cooperativas de seguros e as entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais e de socorro mútuo e sobre o processo administrativo sancionador no âmbito da Superintendência de Seguros Privados – SUSEP; e

II – Altera a Lei Complementar nº 126, de 15 de janeiro de 2007, para permitir às cooperativas de seguros e as entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais e de socorro mútuo a contratação de operações de resseguro.

Art. 2º Os arts. 4º, 5º, 8º, 24, 27, 36, 108, 118, 122 e 125 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 4º

§ 1º Aplicam-se aos estabelecimentos autorizados a operar em resseguro e retrocessão, no que couber, as regras estabelecidas para as sociedades seguradoras.

§ 2º Aplicam-se às sociedades cooperativas autorizadas a operar em seguro e as entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais e de socorro mútuo, nos termos do disposto no art. 24, as regras estabelecidas para as sociedades seguradoras previstas neste Decreto-Lei e na legislação aplicável, incluídas normas editadas pelo Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP e pela Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, exceto quando sua aplicação for expressamente afastada.” (NR)

“Art. 5º

IV – Promover o aperfeiçoamento das instituições operadoras do Sistema Nacional de Seguros Privados;

V – Preservar a liquidez e a solvência das instituições operadoras do Sistema Nacional de Seguros Privados;

.....”

“Art. 8º

d) das instituições autorizadas a operar no mercado de seguros privados;

.....”

“Art. 24. Somente poderão ser autorizadas a operar no mercado de seguros privados as pessoas jurídicas constituídas sob a forma de sociedade anônima, de sociedade cooperativa ou de entidade de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais e de socorro mútuo, na forma deste Decreto-Lei.

§ 1º As cooperativas de seguros e as entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais e de socorro mútuo somente poderão operar com produtos, serviços ou contratos previstos que se enquadrem no disposto nos arts. 3º e 3º-A deste Decreto-Lei, conforme o caso.

§ 2º As operações de seguros estruturados nos regimes financeiros de capitalização e de repartição de capitais de cobertura são exclusivas de pessoas jurídicas constituídas sob a forma de sociedades anônimas.” (NR)

§ 3º Independentemente da forma de sua constituição, as instituições de que trata o caput deste artigo submetem-se às normas do Sistema Nacional de Seguros Privados, à supervisão e à fiscalização da SUSEP, bem como ao disposto na legislação pertinente à proteção e à defesa do consumidor.

§ 4º Sem prejuízo do disposto no §§ 1º e 2º deste artigo, aplica-se às sociedades cooperativas autorizadas a operar com seguros privados o disposto na legislação específica que institui o

regime jurídico destas sociedades.

§ 5º No exercício das atribuições de regulação prudencial e supervisão que lhes competem, o CNSP, ouvida sua comissão consultiva de entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais e de socorro mútuo e de cooperativas, e a SUSEP estabelecerão parâmetros e diretrizes de forma proporcional ao porte, à atividade, à região de atuação e ao perfil de risco das instituições autorizadas a operar no mercado de seguros privados, definindo, para tanto, critérios de segmentação.”

“Art. 27. Serão processadas por meio de execução de título extrajudicial as ações de cobrança dos prêmios dos contratos de seguro ou de arranjos a estes equiparados, na forma deste Decreto-Lei, bem como aquelas destinadas ao ressarcimento das indenizações pagas pelas instituições autorizadas a operar no mercado de seguros privados.

Parágrafo único. Nas ações de que trata este artigo poderão ser incluídos os valores correspondentes aos custos incorridos com o processo de regulação de sinistro e com a sua cobrança.”

“Art. 36. Compete à SUSEP, na qualidade de executora da política traçada pelo CNSP, como órgão fiscalizador do Sistema Nacional de Seguros Privados:

a) processar os pedidos de autorização, para constituição, organização, funcionamento, fusão, encampação, grupamento, transferência de controle acionário e reforma dos estatutos das instituições operadoras do Sistema Nacional de Seguros Privados;

d) aprovar os limites de operações das instituições operadoras do Sistema Nacional de Seguros Privados, em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo CNSP;

g) fiscalizar a execução das normas gerais de contabilidade e estatística fixadas pelo CNSP para as instituições operadoras do Sistema Nacional de Seguros Privados, com observância do contido no § 5º, do artigo 24;

h) fiscalizar as operações das instituições operadoras do Sistema Nacional de Seguros Privados, inclusive o exato cumprimento deste Decreto-lei, de outras leis pertinentes, disposições regulamentares em geral, resoluções do CNSP e aplicar as penalidades cabíveis, com observância do contido no § 5º, do artigo 24;

i) proceder à liquidação das instituições operadoras do Sistema Nacional de Seguros Privados que tiverem cassada a autorização para funcionar no País.

Art. 108. A infração às normas referentes às atividades de seguro, cosseguro, resseguro, retrocessão, capitalização, de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais e de socorro mútuo sujeita, na forma definida pelo órgão regulador de seguros, a pessoa natural ou jurídica responsável às seguintes penalidades administrativas, aplicadas pelo órgão fiscalizador de seguros:

IV – Multa, que:

a) observará, para fins de dosimetria, os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, a capacidade econômica do infrator ou do responsável e os motivos que justifiquem sua imposição; e

b) não excederá o maior destes valores:

1. R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais);

2. o dobro do valor do contrato ou da operação irregular;

3. 3 (três) vezes o montante da vantagem econômica obtida ou da perda evitada em decorrência do ilícito; ou

4. o dobro do prejuízo causado aos consumidores em decorrência do ilícito; e

.....” (NR)

“Art. 118. O processo administrativo sancionador será instaurado nos casos em que se verificarem indícios da ocorrência de infração prevista neste capítulo ou nas demais normas legais e regulamentares cujo cumprimento seja fiscalizado pela SUSEP, conforme disposto pelo CNSP.”

“Art. 122. O corretor de seguros, pessoa física ou jurídica, é o intermediário legalmente auto-

rizado a angariar e promover contratos de seguro bem como os arranjos contratuais a eles equiparados, na forma deste Decreto-Lei, firmados entre as instituições operadoras do Sistema Nacional de Seguros Privados e as pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.”

“Art. 125.

b) manter relação de emprego ou de direção com instituição operadora do Sistema Nacional de Seguros Privados.” (NR)

Art. 3º O Decreto-Lei nº 73, de 1966, passa a vigorar acrescido dos seguintes artigos:

“Art. 3º-A. Equipara-se a operação de seguro privado, para fins da legislação em vigor, o produto, serviço, plano ou contrato, de prazo determinado ou indeterminado que, a critério do Conselho Nacional de Seguros Privados, tenha por objeto a proteção ou a garantia de interesse legítimo de seus associados contra riscos patrimoniais predeterminados, mediante pagamentos antecipados ou por meio de rateio ou ressarcimento de despesas já ocorridas, à exceção daqueles disciplinados em leis especiais.”

“CAPÍTULO IX-A Das Entidades de Autogestão de Planos de Proteção Contra Riscos Patrimoniais e de Socorro Mútuo

Art. 107-A. As entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais e de socorro mútuo são pessoas jurídicas constituídas na forma de associação, para fins não econômicos, que têm por objeto exclusivo a operação com produto, serviço, plano ou contrato de que trata o art. 3º-A deste Decreto-Lei, os quais, na forma da regulamentação expedida pelo CNSP, ouvida a comissão consultiva de entidades de autogestão e de cooperativas, e pela SUSEP, são acessíveis exclusivamente àqueles previamente habilitados como seus associados.

§ 1º Para obter a autorização para operar, as entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais e de socorro mútuo de que trata o caput deste artigo devem satisfazer aos seguintes requisitos, além de outros que venham a ser estabelecidos pelo CNSP, ouvida sua comissão consultiva de entidades de autogestão e de cooperativas ou pela SUSEP, no exercício de suas atribuições:

I – Apresentação das condições contratuais redigidas de forma simples e clara, de modo a permitir sua fácil compreensão por parte dos associados, no qual conste, no mínimo:

a) descrição pormenorizada dos planos, serviços e arranjos contratuais oferecidos a seus associados, bem como especificação da área geográfica de sua atuação e de sua cobertura;

b) definição do alcance da cobertura ou do amparo dos associados, do procedimento para seu acionamento, bem como do rol taxativo das hipóteses e condições que impliquem limitações de direitos dos associados;

c) definição de eventual carência e da forma de cálculo, periodicidade e limites para as contribuições ou rateios de despesas entre os associados, inclusive para fins de constituição de fundos de reserva ou de contingência.

II – Apresentação de notas técnicas atuariais que demonstrem a viabilidade econômico-financeira dos planos, serviços e arranjos contratuais por ela oferecidos; e

III – Comprovação de constituição de fundos especiais, reservas técnicas e provisões garantidoras de suas operações, conforme prazos e demais parâmetros definidos pelo CNSP, com observância do contido no § 5º, do artigo 24.

§ 2º Sem prejuízo do disposto na Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, para as cooperativas, e no Código Civil, para as associações, o CNSP, ouvida sua comissão consultiva de entidades de autogestão e de cooperativas, poderá dispor sobre regras ou cláusulas especiais que deverão constar do estatuto para que tais pessoas jurídicas possam ser autorizadas a operar no Sistema Nacional de Seguros Privados.”

“Art. 118-A. A SUSEP, em juízo de conveniência e oportunidade, devidamente fundamentado, com vistas a atender ao interesse público, poderá deixar de instaurar ou suspender, em qualquer fase que preceda a tomada da decisão de primeira instância, o processo administrativo sancionador destinado à apuração de infração prevista neste capítulo ou nas demais normas legais e regu-

lamentares cujo cumprimento lhe caiba fiscalizar se o investigado assinar termo de compromisso no qual se obrigue a, cumulativamente:

- I – Cessar a prática sob investigação ou os seus efeitos lesivos;
- II – Corrigir as irregularidades apontadas e indenizar os prejuízos; e
- III – Cumprir as demais condições que forem acordadas no caso concreto, com obrigatório recolhimento de contribuição pecuniária ou provisionamento de tal importância.

§ 1º A apresentação de proposta de termo de compromisso ou do plano de ação não suspende o andamento do processo administrativo sancionador.

§ 2º Na hipótese de processo administrativo sancionador já instaurado, a suspensão dar-se-á somente em relação ao acusado que firmou o termo de compromisso.

§ 3º A decisão da SUSEP sobre a assinatura do termo de compromisso ou do plano de ação, nos termos deste artigo, será tomada por órgão colegiado previsto em seu regimento interno.

§ 4º A SUSEP não firmará termo de compromisso ou aprovará plano de ação nas hipóteses taxativas definidas pelo CNSP.”

“Art. 118-B. O termo de compromisso poderá prever cláusula penal para a hipótese de total ou parcial inadimplemento das obrigações compromissadas, para a hipótese de mora do devedor ou para a garantia especial de determinada cláusula.”

§ 1º O termo de compromisso a que se refere o caput:

- I – Constitui título executivo extrajudicial; e
- II – Não importará confissão quanto à matéria de fato, nem reconhecimento da ilicitude da conduta analisada.

§ 2º Durante a vigência do termo de compromisso, os prazos de prescrição de que trata a Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999, ficarão suspensos e o procedimento administrativo será arquivado, se todas as condições nele estabelecidas forem atendidas.

§ 3º O cumprimento das condições do termo de compromisso gerará efeitos exclusivamente na esfera de atuação da SUSEP.

§ 4º Na hipótese de descumprimento do compromisso, a SUSEP adotará as medidas administrativas e judiciais necessárias à execução das obrigações assumidas e determinará a instauração ou o prosseguimento do processo administrativo, a fim de dar continuidade à apuração das infrações e de aplicar as sanções cabíveis.” (NR)

“Art. 118-E. A SUSEP poderá deixar de instaurar processo administrativo sancionador, se considerada baixa a lesão ao bem jurídico tutelado, devendo adotar as medidas de supervisão que julgar mais efetivas, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da eficiência, nos termos estabelecidos pelo CNSP.

“Art. 118-F. O termo de compromisso ou plano de ação será publicado, de forma clara e suficiente para compreensão de suas cláusulas, no sítio eletrônico da SUSEP, no prazo de cinco dias, contado de sua assinatura.

§ 1º A proposta de termo de compromisso ou de plano de ação será sigilosa.

§ 2º O disposto neste Capítulo não prejudica o dever legal da SUSEP de realizar comunicação ao Ministério Público e aos demais órgãos públicos competentes. § 3º O Ministério Público, no uso de suas atribuições legais, poderá requisitar informações à SUSEP ou o acesso a suas bases de dados sobre os termos de compromisso celebrados pela SUSEP.” (NR)

Art. 4º O inciso I do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 126, de 15 de janeiro de 2007, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º

§1º

I – Cedente: a sociedade seguradora, a cooperativa de seguro ou a entidade de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais e de socorro mútuo de que trata o art. 24 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, que contrata operação de resseguro ou o ressegurador que contrata operação de retrocessão;

.....” (NR)

Art. 5º Aplicam-se às cooperativas de seguros, às entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais e de socorro mútuo e às operações por elas realizadas as normas legais e regulamentares aplicáveis às sociedades seguradoras, inclusive no que se refere à taxa de fiscalização devida pelas instituições operadoras do Sistema Nacional de Seguros Privados, com observância do contido no § 5º, do artigo 24.

§1º O superávit apurado pelas instituições operadoras do Sistema Nacional de Seguros Privados será tributado na forma da legislação aplicável ao Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas e à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.

§ 2º Não se aplica às instituições operadoras do Sistema Nacional de Seguros Privados o disposto no art. 15 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997.

Art. 6º As associações que, na data de publicação oficial desta Lei Complementar, já estavam regularmente constituídas e em atividade nos segmentos de proteção veicular, de proteção automotiva e de benefícios mútuos, bem como as sociedades cooperativas, terão prazo de cento e oitenta dias para requerer, perante a SUSEP, a regularização de sua situação, mediante apresentação de pedido de autorização para operar como entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais e de socorro mútuo.

Parágrafo único. O prazo de que trata este artigo será contado a partir da data de publicação dos atos regulamentares editados pelo CNSP e, se for o caso, pela SUSEP, que dispuserem sobre o funcionamento e as operações das entidades de autogestão.

Art. 7º Ficam cancelados os autos de infração, representações e denúncias em curso, assim como as finalizadas, junto à Superintendência de Seguros Privados – SUSEP e anistiadas as multas aplicadas às associações de caminhoneiros, de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais e de socorro mútuo e cooperativas de transportadores de pessoas ou cargas até a data de publicação desta Lei.

Art. 8º O Poder Executivo deverá dotar a estrutura da Superintendência de Seguros Privados – SUSEP de recursos materiais e pessoais condizentes com os encargos contidos nesta lei para cumprimento de suas obrigações legais.

Art. 9º Ficam revogados:

I – o artigo 17 da Lei nº 4.594, de 29 de dezembro de 1964;

II – os seguintes dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966:

I – o parágrafo único do art. 4º;

II – o parágrafo único do art. 24;

III – o parágrafo único do art. 102; e

IV – o art. 105.

Art. 10. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2023.

SOBRE A EQUIPE

Ana Paula Fonseca Lilli, Analista e pesquisadora da SILCON Estudos Econômicos. Formada em Tecnologia em Telecomunicações, com especialização e experiência em análise de dados, tratamento estatístico, arquitetura da informação, cadastro e classificação de informação, gestão de dados e análise comercial. Atualmente está envolvida na aplicação de tecnologias de AI – Inteligência Artificial e desenvolvimento de insights baseados em dados para otimizar processos e aprimorar a tomada de decisão. E-mail: analilli57@gmail.com

Augusto Coelho Cardoso, Advogado, MBA em Direito Securitário pela Escola de Negócios e Seguros, MBA em Gestão de Comércio Exterior e Negócios Internacionais pela FGV, Coordenador de Projetos Especiais – Escola de Negócios e Seguros, Diretor da Superintendência de Seguros Privados – SUSEP de 2022 até janeiro de 2023, Ex-Gestor do Contrato Caixa Econômica Federal x SUSEP – Gestão DPVAT 2022, Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estácio de Sá. E-mail: augustocardosoadv@hotmail.com

Claudio R. Contador, Economista, MA. e Ph.D. em Economia, Universidade de Chicago, EUA; Professor Titular de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professor-pesquisador da Strong Business School. Diretor-executivo da consultoria SILCON Estudos Econômicos, www.silcon.ecn.br, Coordenador do Grupo ACB – Análise custo-benefício e de políticas públicas. Membro de conselhos de empresas e de instituições no Brasil e exterior. E-mail: diretoria@silcon.ecn.br

Lauro Vieira de Faria, Bacharel em Ciências Sociais pela PUC/RJ e Mestre em Economia pela EPGE/FGV. Consultor-associado da SILCON Estudos Econômicos. Foi chefe da Assessoria Econômica da Presidência da CVM, redator-chefe da revista Conjuntura Econômica da FGV, assessor da Direção Executiva da Escola de Negócios e Seguros (ENS) e coordenador do site “Tudo sobre Seguros”. E-mail: farialauro@gmail.com

Marcelo Augusto Camacho Rocha, Advogado e Administrador; MBA em Direito Securitário pela Escola Nacional de Seguros – FUNENSEG em parceria com a Universidade Cândido Mendes; Assessor da Presidência da ENS; Diretor da Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, maio/2017 a março/2019 e de fevereiro/2022 a dezembro/2022; Membro do Comitê de Avaliação e Seleção dos Conselheiros do CRSNSP, agosto/2018 a março/2019; Conselheiro do CRSNSP, de abril/2009 a outubro/2016; ex-Conselheiro da SUSEP no Conselho Curador do Fundo de Compensação de Variações Salariais (CCFCVS); ex-Representante da SUSEP no Comitê Gestor Interministerial do Seguro Rural. E-mail: marcelorocha@ens.edu.br



A sua Escola
de Negócios
e Seguros.

