



---

# A abertura do **resseguro**: algumas observações\*

---

CLAUDIO R. CONTADOR

## A CRIAÇÃO DO IRB

A abertura do mercado de resseguro em 2007 marcou o fim do monopólio da atividade nas mãos do Estado. Relembrando rapidamente a história, o Instituto de Resseguros do Brasil – IRB foi inaugurado em 1939 (Decreto-Lei 1.186), no Estado Novo de Vargas, e fez parte do grande pacote de reformas e de criação de órgãos públicos e de economia mista, fundamentado na crença de maior eficiência e equidade do governo como organizador da sociedade e como impulsor do desenvolvimento brasileiro.

Não é possível endeusar a figura de Getúlio Vargas, principalmente como ditador e inimigo da democracia, mas deve-se reconhecer que teve o papel importante de modernizar a economia do país. Até a sua morte, em 1954, fundou empresas e reformou instituições: Cia. Siderúrgica Nacional – CSN; Cia. Vale do Rio Doce – CVRD; Fábrica Nacional de Motores – FNM; Cia. Nacional de Álcalis; Cia. Hidroelétrica de São Francisco; Conselho Nacional do Petróleo – CNP (a semente para a criação da Petrobras, em 1953); e Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP. Criou, também, uma legislação trabalhista moderna (inspirada na *Carta del Lavoro* de Mussolini), entre outras ações. Nesse pacote, o IRB

foi um pilar importante do processo de modernização do país, fazendo com que surgisse o mercado de seguros privado.<sup>1</sup>

Antes da criação do IRB, o resseguro era feito diretamente no exterior ou através de empresas estrangeiras operando no Brasil. Quatro motivos foram importantes para a criação do IRB: (a) a necessidade de fortalecer e ampliar a capacidade de retenção de riscos nas poucas seguradoras nacionais que existiam; (b) reduzir a saída de divisas e reter no país as reservas técnicas

para a formação de capital fixo; (c) reduzir a dependência dos capitais externos para evitar os percalços sofridos durante a grande crise de 1929; e (d) a guerra mundial, que estancou o ingresso de capitais externos para o Brasil e aumentou a percepção de risco. Num ambiente com escassez de capitais privados, era esperado que o IRB fosse estatal – na verdade, uma empresa de economia mista, controlada pelo governo –, com operações garantidas pelo Tesouro Nacional. Quando surgiu, o IRB era subordinado ao Ministério do Trabalho, da Indústria e do Comércio.

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

<sup>1</sup> *Getúlio Vargas assumiu a presidência em 1934, através de eleições indiretas. A Constituição de 1934 marcou o início da modernização e democratização (depois interrompida) no Brasil, com medidas inovadoras e saudáveis, como o princípio de alternância de poder, voto universal e secreto, estendido às mulheres, a pluralidade sindical e o direito à livre expressão. Tal documento era fortemente intervencionista no seguro, prevendo, inclusive (art.111), a nacionalização das seguradoras em todas as suas modalidades. O Decreto 5.901, de 1940, já no Estado Novo, estabeleceu a obrigatoriedade de seguros para comerciantes, industriais e concessionários de serviços públicos, pessoas físicas ou jurídicas, contra os riscos de incêndios, etc. O golpe de 1937 interrompeu a fase democrática e facilitou a implantação das reformas do Estado Novo. A crença no Estado autoritário como organizador da sociedade foi um fenômeno mundial típico dos anos 30 e 40 do século XX. Como declarou Vargas, em 1938, “o Estado Novo não reconhece os direitos dos indivíduos contra a coletividade. Os indivíduos não têm direitos, têm deveres. Os direitos pertencem à coletividade”.*

\*Resumo do relatório “Resseguro no Brasil: desafios e oportunidades da abertura”, CEBRI — Brazilian Center for International Relations, novembro de 2013. Agradeço as críticas e sugestões feitas por Roberto Fendt, Diretor-Executivo, CEBRI; Leonardo Paz, Coordenador de Estudos e Debates, CEBRI; Rodrigo Botti, Terra Brasis; João Francisco Borges da Costa, HDI; e Roberto L. Martins de Castro, Consultor do relatório mais amplo do CEBRI.

## **A exaustão do mercado fechado fica visível nos anos 90,** quando os benefícios líquidos do protecionismo baseado no argumento da “indústria nascente” se esgotam e os custos sociais sobressaem.

O IRB, como monopolista, cumpriu a missão de consolidar e modernizar o mercado de seguros brasileiro e principalmente de qualificar profissionais que seriam responsáveis pela moldura do mercado atual. Infelizmente, sob o véu da proteção, empresas seguradoras menos eficientes conseguiram sobreviver com as concessões ao IRB.

Enquanto possível, o crescimento da área de seguros justificou o IRB monopolista. Contudo, outros fatores tiveram papel fundamental, pois essa expansão foi auxiliada pela queda da inflação e pelo aumento da renda real, entre os anos 90 e a primeira década do milênio. Mesmo com os números favoráveis, o ambiente de menor inflação e melhor distribuição de renda não consolidou o crescimento saudável e sustentável do seguro, devido às anomalias.

Apesar das boas intenções, o mercado fechado teve o efeito de concentrar no Brasil riscos que num modelo aberto seriam transferidos para o exterior. A proteção desestimulou ainda a oferta de novos produtos, principalmente

das linhas que necessitavam de resseguro mais barato e melhor apereçamento dos riscos.<sup>2</sup> Durante quase 70 anos, o IRB passou por ajustes e melhorias pontuais e sobreviveu como monopólio estatal às privatizações dos anos 90.

### **A ABERTURA DO RESSEGURO...**

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

A abertura do resseguro foi incluída no programa de privatizações do governo Collor, sem

resultado. A Emenda Constitucional 13, de 1996, quebrou o monopólio exercido pelo IRB, mas sem efeitos práticos. Em março de 2002, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial analisaram o mercado financeiro do Brasil, detectaram problemas e sugeriram mudanças nos diversos segmentos e tipos de agentes da área. Como aspectos positivos, as duas instituições constataram que a regulação e supervisão do mercado de seguros já atendiam aos princípios da International Association of Insurance Supervisors – IAIS, no tocante a solvência, exigência de capital mínimo, transparência nas informações, gestão de risco, implantação de controles internos e detecção de fraude. Em relação à governança da SUSEP, as sugestões mais contundentes foram no sentido de maior autonomia da autarquia, inclusive financeira (o orçamento deveria ser submetido ao Ministério da Fazenda), escolha de superintendência e diretoria baseada em critérios técnicos e mandato fixo. Sobre a intermediação, a proposta foi a implantação de um modelo de

<sup>2</sup> FARIA, Lauro Vieira de, Abertura do Resseguro: demanda de resseguros e impactos sobre o mercado segurador, **RBR**, vol. 3, n. 5, Rio de Janeiro: Funnenseg, abril/setembro 2007, p. 133-174.

autorregulação<sup>3</sup> (endossado e implantado pela Fenacor em 2013). A respeito do resseguro, a ênfase da recomendação foi no sentido de acelerar o processo de abertura e a adoção da supervisão baseada no capital de risco.

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

Em junho de 1997, a assembleia geral de acionistas do IRB mudou a denominação para IRB-Brasil Re, e a nova denominação foi corroborada pelo artigo 59 da Medida Provisória 1549-36, de novembro de 1997. Em 27 de maio de 1998, a Lei 9.649 confirmou as medidas provisórias anteriores e foi publicada no Diário Oficial no dia seguinte.

O Decreto 2.423, de dezembro de 1997, incluiu a resseguradora no Programa Nacional de Desestatização do governo Fernando Henrique. O BNDES divulgou



o cronograma de privatização do IRB-Brasil Re em janeiro de 1999, com a previsão do leilão em outubro de 1999. Contudo, o leilão foi adiado porque a regulamentação do fim do monopólio não foi aprovada.

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

Em setembro de 1999, o governo enviou para o Congresso Nacional um projeto de lei ordinária que transferia para a SUSEP as atribuições de regulamentação e supervisão. Em 20 de dezembro de 1999, a Lei 9.932 foi sancio-

nada, atribuindo a fiscalização e normatização do resseguro à SUSEP. Em junho de 2000, o Partido dos Trabalhadores propôs uma ação de inconstitucionalidade (Adin 2223), com a alegação de que a mudança de atribuições do IRB não poderia ser feita por projeto de lei ordinária e que exigiria uma lei complementar. Apesar de publicada no Diário Oficial, a lei foi julgada inconstitucional pelo STF. O Conselho Nacional de Desestatização interrompeu o processo de privatização do IRB-Brasil. Apenas em outubro de 2001, a ação entrou em julgamento, mas este foi suspenso. Em junho de 2002, a Adin chegou a ser discutida, mas não foi julgada por falta de quórum. Uma sessão ordinária foi marcada, e novamente não existiu quórum. Em outubro, o STF retomou o julga-

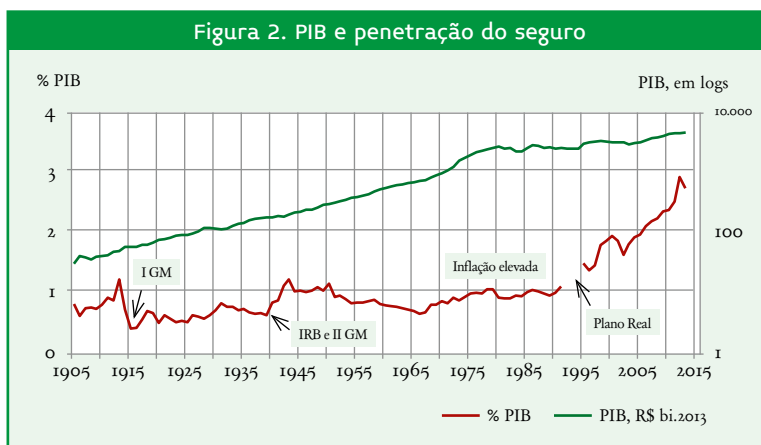
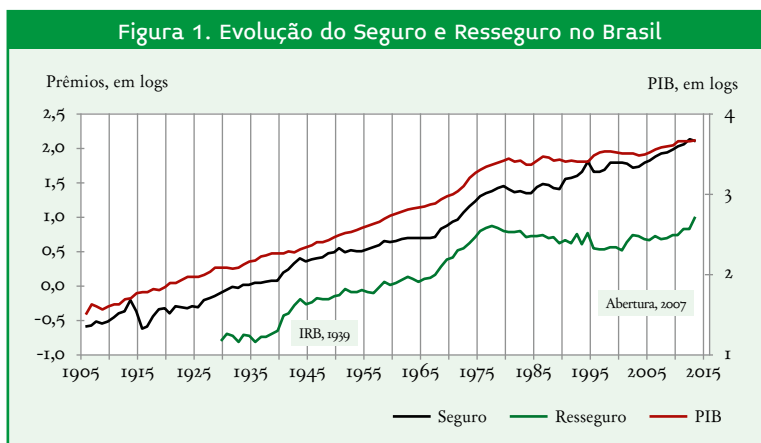
<sup>3</sup> A Lei Complementar 137, de agosto de 2010, criou, entre outras medidas, a autorregulação da atividade de corretagem. Em 2013, a Fenacor implantou o Instituto Brasileiro de Autorregulação do Mercado de Corretagem de Seguros, de Resseguros, de Capitalização e de Previdência Complementar Aberta – IBRACOR.

mento da Adin 2223 e confirmou a liminar concedida em julho de 2000. Com isso, o IRB-Brasil recuperou as funções de regular e fiscalizar o mercado ressegurador, além de conceder autorizações para empresas operarem.

O Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP, em janeiro de 2000, definiu as regras para o funcionamento do mercado aberto, mas os atos normativos baixados após a Lei 9.932 permaneceriam sem valor legal enquanto a decisão do STF fosse mantida.

Em março de 2000, o Conselho Nacional de Desestatização publicou novo edital e marcou o leilão para julho seguinte. Em abril, o leilão foi adiado para reavaliação do preço da empresa. Houve três anos de relativo marasmo até que, em maio de 2003, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 40, permitindo a regulamentação do artigo 192 da Constituição Federal, estabelecendo que cada setor de atividade do sistema financeiro deveria ser regulamentado por lei complementar específica.

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



Finalmente, após tentativas frustradas, a Lei Complementar 126, de janeiro de 2007, e a Resolução 168, de dezembro do mesmo ano, regulamentaram a abertura do resseguro no Brasil. Parecia um final feliz e uma resposta a uma necessidade estratégica da economia brasileira. Lamentavelmente, o protecionismo e o intervencionismo exagerados não estavam sepultados.

A abertura do resseguro gerou um impulso no mercado de seguros, que precisa ser complementado e reforçado por um marco regulatório comprometido com a internacionalização, com a competitividade e menores interven-

ções, retrocessos e mudanças de regras, principalmente por alterações nas próprias empresas e suas representações.

A figura 1 reproduz a evolução dos prêmios de seguro e resseguro, em R\$ bilhões, a preços de 2013. A escala está em logs e o deflator utilizado foi o IGP-DI (média anual), da Fundação Getulio Vargas. Num breve resumo, a história do seguro, vista pela evolução dos prêmios (linha preta), em termos reais, pode ser dividida em quatro fases: (1) a tendência crescente, interrompida na I Guerra Mundial, que vai do início do século XX até meados

da década de 60; (2) a fase de crescimento mais acelerado, explicada pelas reformas de 1965 e pelo período do “milagre”; (3) a fase confusa de inflação elevada e instável da década de 80 e primeira metade dos anos 90; e (4) a fase após o Plano Real. Pelo lado dos prêmios de resseguro, a evolução (em linha azul) é similar, exceto no período após

1990. A criação do IRB, em 1939, e a abertura, em 2007/2008, geraram aceleração no valor real dos prêmios, não só no mercado de resseguro, mas também no de seguros. Nesse sentido, o resseguro – estatal ou aberto – foi importante, embora com boa ajuda de outros fatores, para a criação e o desenvolvimento do mercado primário de seguros.

Tabela 1. Evolução do mercado de seguros e resseguro

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

\*Ramos de riscos patrimoniais, financeiros, petróleo e gás, rural, pessoas, engenharia, transportes, marítimos, aeronáuticos, responsabilidade civil. Fonte dos dados: SUSEP. Deflator IGP-DI médio anual. Elaboração SILCON.

### ...E SEUS EFEITOS

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

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

- queda no preço interno do resseguro, para níveis praticados no mercado internacional;
- aumento da capacidade de retenção de riscos e da oferta potencial de seguro;
- transferência de riscos para o exterior através das resseguradoras;
- melhoria da eficiência técnica das resseguradoras, corretoras de resseguro e seguradoras em geral;
- melhoria da qualificação técnica geral do mercado de seguros e da gestão de risco;
- ingresso de investimentos internacionais, através de instituições com rating elevado;
- absorção de conhecimento técnico, tecnologia e de novas linhas de produtos;
- fomento da pesquisa e da busca de conhecimento de risco de ramos pouco explorados no Brasil (risco ambiental, rural, catástrofes);

## Ponto de vista

- desenvolvimento e melhoria de linhas de produtos já existentes no Brasil;
- sofisticação e aumento da complexidade do seguro; e
- criação das bases para tornar o Brasil um centro (*hub*) de resseguro regional, como exportador de conhecimento e experiência.

### A queda do preço médio do resseguro

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

Uma pesquisa realizada por Faria<sup>4</sup>, em 2006, examinou essa questão. Ficou constatado que o prêmio do resseguro tem efeito negativo, como esperado, e estatisticamente significativo no resseguro. Ou seja, uma queda no preço do resseguro aumenta sua procura, e vice-versa. Outras variáveis foram incluídas no modelo, que foi então utilizado para simular os efeitos da abertura.

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



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

### Aumento da eficiência técnica

No final de 2013, estavam instaladas no Brasil 14 resseguradoras locais, sendo quatro de capital na-

cional, incluindo o IRB. Pelo modelo de abertura adotado – que será discutido com mais detalhes –, existem três tipos de resseguradoras: local, admitida e eventual. A maior parte das conclusões da análise é voltada para as resseguradoras locais, que concentram 64% dos prêmios cedidos.

No grupo de resseguradoras locais, a presença de empresas estrangeiras dotadas de maior experiência e integradas internacionalmente sugere, em princípio, que as resseguradoras nacionais, exclusive o IRB, encontram um ambiente competitivo desigual, onde a sobrevivência e a expansão terão que ser baseadas na utilização eficiente de fatores específicos. Apesar do período ainda curto de experiência e de informações estatísticas, os resultados preliminares de uma pesquisa em andamento fornecem sinais positivos para a competitividade e a eficiência técnica das poucas resseguradoras locais instaladas no Brasil.



Em rápido resumo, a pesquisa constatou que algumas resseguradoras locais de capital nacional, criadas após a abertura, estão ganhando eficiência técnica e logo terão capacidade de competir em igualdade de condições com as resseguradoras estrangeiras, com mais experiência. Das 14 resseguradoras locais, três foram excluídas da análise devido à qualidade das informações contábeis ou por ausência de dados. Obviamente, por questões éticas, o nome das empresas não é divulgado. A análise utiliza pesquisa operacional com a técnica Data Envelopment Analysis – DEA, que permite avaliar a eficiência técnica de unidades de produção, considerando o nível de produto (no caso, os prêmios de resseguro) em comparação com a utilização de fatores de produção (despesas administrativas, com pessoal próprio, serviços de terceiros, gastos com localização e funcionamento e investimentos em propaganda).

Tabela 2. Eficiência técnica das resseguradoras locais			
Média simples dos coeficientes de eficiência DEA, %	2008	2010	2012
<b>Estrangeiras</b>			
• Todas	61,0	66,2	53,1
• Exclusive as mais eficientes	22,1	43,6	34,4
<b>Nacionais</b>			
• Todas	46,2	31,1	37,9
• Exclusive IRB	12,0	18,0	33,7

Fonte: SILCON, resultados preliminares.

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

1. apenas duas das sete resseguradoras estrangeiras demonstram eficiência técnica máxima (100%) persistente nos três períodos.
2. das outras cinco resseguradoras estrangeiras, uma teve queda na eficiência técnica, e outra, aumento na eficiência. Nas três restantes, a análise é inconclusiva, ou por tendência indefinida na eficiência, ou por insuficiência de informações contábeis.
3. as quatro resseguradoras nacionais têm eficiência técnica inferior a 100%. Duas resseguradoras apresentam melhoria na eficiência, uma tem queda, e outra, recém-criada, está sem tendência definida, com informações para apenas o último período.
4. ao longo do período 2008-2012 ocorreu um forte crescimento no valor real dos prêmios de

resseguro, o que significa que a mensuração da eficiência técnica deve considerar o deslocamento para cima do potencial de eficiência. Ou seja, o mesmo nível máximo de 100% de eficiência em um ano é diferente do nível de outro período, uma vez que a gradação entre as empresas é relativa.

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

É importante frisar que a observação de que duas resseguradoras estrangeiras apresentam desempenho técnico de 100% na comparação com as demais resseguradoras locais não significa que estas sejam 100% eficientes na comparação



**se não existirem condições mínimas para gerar a oferta de resseguro internamente, a abertura plena do mercado — leia-se “sem qualquer barreira” — pode, de fato, transferir as operações para outros países.**

com as suas matrizes ou congêneres instaladas em outros países.

Como resultado importante, duas empresas privadas nacionais demonstram desempenho técnico crescente, quer por estarem aprendendo e qualificando seus profissionais, absorvendo práticas internacionais ou por disporem de acesso a fatores diferenciados. É, portanto, possível às resseguradoras nacionais competirem com as estrangeiras instaladas no Brasil, desde que adotem práticas similares, como a melhoria da qualificação profissional e a absorção de tecnologias.

#### Problemas na abertura

No calor da discussão sobre os prováveis efeitos da abertura, surgiu o receio de que ela poderia causar a saída de divisas, com a transferência dos prêmios de resseguro para o exterior, resultando na diminuição do mercado interno e na perda da formação das provisões técnicas para outros mercados.<sup>5</sup> Essa apreensão não era descabida, pois, se não existirem condições mínimas para gerar a oferta de resseguro internamente, a abertura plena do mercado — leia-se “sem qualquer barreira” — pode, de fato, transferir as operações para outros países.

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

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

A falta de atenção com o preparo técnico dos profissionais não pode ser justificada com o argumento de carência na oferta de qualificação. Algumas instituições de ensino oferecem bons cursos de graduação e pós-graduação, nas áreas de seguro e resseguro. Citando a mais tradicional, a Escola Nacional de Seguros dispõe de uma graduação em administração com nota ENADE<sup>6</sup> cinco em São

<sup>5</sup> Esses argumentos são explorados e criticados por BOPP, Jutta. Impact of a potential opening of the Brazilian reinsurance market. *Swiss Re, Economic Research & Consulting*, 2005.

<sup>6</sup> O Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes, ENADE, é realizado pelo MEC com os alunos egressos das Instituições de Ensino Superior – IES em todo Brasil. A nota máxima é cinco. Na cidade de São Paulo, o curso teve a segunda posição entre os programas de administração, e no Rio de Janeiro ficou posicionado entre os seis melhores cursos de graduação em administração.

Paulo e quatro no Rio de Janeiro, além de cursos de MBA e extensão, convênios internacionais com bolsas de estudos na Cass University (Londres) e programas de treinamento no exterior. Ainda assim, a procura por essas aulas é aquém do necessário em comparação com o nível médio de conhecimento e qualificação dos profissionais de outros mercados.

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

A terceira seria um marco regulatório impeditivo e com preconceito às empresas estrangeiras. Apesar do viés protecionista, o marco regulatório não prejudicou a liberdade das operações de resseguro nem criou exigências exageradas de capital<sup>7</sup> ou impediu o movimento de recursos e a contratação de risco, além de também não ter estabelecido cláusulas esdrúxulas nos contratos.

A quarta dificuldade seria o estabelecimento de regras e regulações frouxas, permitindo que as condições criassem o chamado “fronting market”, em que as operações de resseguro são contratadas por representações e escritórios e transferidas para o exterior.

<sup>7</sup> Embora seja preferível a adoção de modelos próprios de risco, integrados às características das carteiras das resseguradoras.



Já a quinta dificuldade seriam o casuísmo e a tentativa de retrocesso ao modelo menos competitivo. Lamentavelmente, isso ocorreu. O processo de consolidação do modelo competitivo para o resseguro estava em andamento quando, no final de 2010, o CNSP estabeleceu duas resoluções, encaradas como retrocesso. A Resolução 224 vetava o repasse de contratos de resseguros entre empresas do mesmo grupo, e a Resolução 225 exigia que 40% dos excedentes das seguradoras fossem obrigatoriamente colocados nas resseguradoras locais. Em março de 2011, o CNSP flexibilizou a Resolução 224, permitindo que a seguradora ou resseguradora local pudessem transferir para empresas ligadas ou pertencentes

ao mesmo conglomerado financeiro sediado no exterior até 20% do prêmio de cada contrato, com exceção de alguns ramos.

Outra intervenção – e nova demonstração de retrocesso – foi a criação, em agosto de 2013, pelo Decreto 7.976, da Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias – ABGF, vinculada ao Ministério da Fazenda, com capacidade de operar em qualquer modalidade de seguro, com o argumento falho de que as seguradoras e resseguradoras não demonstram interesse ou não têm capacidade de garantir os riscos dos grandes projetos de infraestrutura. O argumento é imperfeito por diversos motivos. Primeiro, porque existe capacidade

técnica para o seguro e resseguro de grandes riscos e, segundo, num mercado aberto, o mecanismo de preço tem condições de estabelecer o prêmio adequado para o risco. Essa medida é um resqúicio do protecionismo e de resgate do intervencionismo, além de criar um novo elemento de incerteza e gerar pessimismo. Porém, conforme alguns analistas, dependendo da atuação da ABGF, o mercado de resseguro pode se tornar até mais atraente para novos entrantes.<sup>8</sup>

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

### O FUTURO

Ainda é cedo para visualizar todos os benefícios do resseguro competitivo, mas a abertura modificou radicalmente o *modus operandi* do mercado. Sob o ponto de vista do mercado interno, o modelo deu liberdade às seguradoras na escolha da resseguradora, que podem assim avaliar o risco e cobrar um prêmio adequado. O preço do resseguro, também, passou a ser determinado pelo mercado. As operações

8 PEREIRA, *Marcela Semeghini*. *System Brazilian and American reinsurance: needed of convergence*, Revista da Faculdade de Direito da UERJ, Rio de Janeiro, v.1, n.23, 2013.

ficaram mais ágeis e com menor burocracia. Ainda, a estrutura do mercado é flexível com três tipos de resseguradoras (local, admitida e eventual), com abertura total às empresas estrangeiras, e é menos restritiva do que o observado em outros países, inclusive dos líderes do mercado de seguro.<sup>9</sup>

Sem dúvida, a abertura do resseguro em 2007-2008 foi uma mudança radical no mercado de seguros no Brasil, com impactos positivos no longo prazo que estão apenas começando. É impossível ter um mercado de seguros ativo e moderno sem o acesso ao resseguro. Como o modelo de resseguro estatal monopolista estava desgastado, a abertura baseada na competitividade foi a solução correta, que injetou ânimo, capital e tecnologia no setor. A abertura foi um processo demorado, que atravessou vários governos, com sus-

9 *Por exemplo, a legislação nos EUA restringe a transferência de prêmios para outros países. Essa prática, com menos rigor, é adotada em outros países. Nos emergentes – China, Índia, Rússia –, as operações de resseguro praticamente excluem as resseguradoras estrangeiras.*

tos e retrocessos, mas que permitiram amadurecer o contorno do projeto. A reforma atendeu, em linhas gerais, aos anseios do mercado e não podia ser adiada, sob o risco de travar o crescimento da área de seguros e de causar prejuízos ao funcionamento da economia brasileira. As carências da proteção aos projetos de infraestrutura, seguro rural, catástrofes e danos ambientais e ao microsseguro são grandes oportunidades para o mercado de seguros e, em particular, para o resseguro.

Apesar do avanço, o processo de abertura não está completo. É fundamental acelerar a convergência das regras nacionais às práticas internacionais, iniciar a discussão para a implantação do modelo de supervisão integrada, a adoção da cláusula de arbitragem nos contratos de resseguro e o resgate e reabsorção, pelo setor privado, do seguro do acidente de trabalho, SAT. ●

CLAUDIO R. CONTADOR

*Diretor do Centro de Pesquisa e Economia do Seguro (CPES) da Escola Nacional de Seguros (ENS). claudiocontador@esns.org.br*

Tabela 3. Número de empresas operando no mercado de resseguro

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

Fonte: Susep.