



## Boletim Especial – Janeiro de 2017



**João Marcelo dos Santos**  
[jmsantos@santosbevilaqua.com.br](mailto:jmsantos@santosbevilaqua.com.br)

Ex-Diretor e Superintendente Substituto da SUSEP, Presidente do Conselho de Acadêmicos da Academia Nacional de Seguros e Previdência e Sócio Fundador do Santos Bevilaqua Advogados.

### 10 Anos de Abertura do Mercado Brasileiro de Resseguros – Lições e Perspectivas

Há 10 anos foi publicada a Lei Complementar no. 126/2007, marco inicial da abertura do mercado brasileiro de resseguros. E, com todos os problemas naturalmente decorrentes de uma mudança de paradigma tão grande, esse é um fato a ser celebrado por todos aqueles que precisam de um mercado de seguros e resseguros desenvolvido ou nele atuam.

Pessoalmente, tive a honra de ter liderado, no âmbito da SUSEP, as discussões com o Congresso Nacional sobre a Lei, e alguns aspectos interessantes desse processo e de tudo o que o sucedeu merecem ser lembrados.

Em primeiro lugar, deve-se congratular a SUSEP<sup>1</sup>, no que se refere à qualidade da regulação inicialmente preparada, com todas as limitações da falta de experiência com resseguro, da escassez de recursos humanos e da urgência em tornar efetivas as determinações da Lei.

Tivemos de fato uma preocupação, antes da publicação da Lei, de preparar as seguradoras, na medida do possível, para a abertura do mercado de resseguros. Um exemplo disso foram as regras referentes à supervisão baseada em riscos (controles internos, auditoria contábil e atuarial, capital baseado no risco de subscrição e outras). Mas era impossível na prática avançar muito nessa preparação antes da abertura.

---

<sup>1</sup> Eu estive na SUSEP até logo após a publicação da Lei, tendo sido a preparação da regulação coordenada pelo Diretor Murilo Chaim, na gestão do Superintendente Armando Vergilio.

Nesse contexto, considerando inclusive que o mercado fechado foi durante muito tempo uma das bases para o desenvolvimento e bom funcionamento do mercado brasileiro de seguros, promover uma abertura ordenada foi um enorme desafio. E o resultado obtido revela a competência daqueles envolvidos no projeto, tanto para propor um modelo como para discutir e aprimorar esse modelo juntamente com o setor privado.

Um exemplo de boa medida foi estabelecer relativamente poucas regras (considerado o padrão excessivamente intervencionista brasileiro) e uma barreira de entrada importante para resseguradores estrangeiros, por meio da exigência de *rating* alto e da experiência de 5 anos. Sabemos que não existe mercado bom com empresas ruins, e o contrário é quase sempre verdade. E a estratégia adotada, delineada pela Lei e aprofundada pelo regulador, mostrou-se extremamente vitoriosa para garantir que tivéssemos uma transição menos atribulada.

Aproveitamos também o tamanho de nossa economia e do nosso potencial mercado consumidor de seguros para, protegendo em alguma medida empresas locais, estabelecer as bases para a existência de um mercado local real de resseguros.

O cuidado permanente, nesse ponto, deve ser não perdermos de vista que somente faz sentido proteger o mercado local de resseguros na medida em que tal proteção não resulte em dificuldades para o desenvolvimento e bom funcionamento do mercado de seguros. E o mercado de seguros serve a sociedade quando oferece proteções adequadas com segurança e ao menor custo possível.

Com relação ao debate sobre os modelos da reserva e da preferência, vale lembrar um pouco da história.

A intenção do legislador jamais foi atribuir ao regulador a escolha entre a reserva de mercado e a preferência. Chegamos a inserir na Lei regras detalhadas sobre preferência, que foram aprovadas pelo Congresso Nacional e enviadas à sanção do Presidente da República.

Mas foi a discussão com o Congresso Nacional, aliada à nossa necessidade de avançar no projeto, que nos obrigou a detalhar mais e mais as regras inicialmente propostas. Chegamos a ter, no art. 11 da Lei, 6 parágrafos, alguns com vários incisos, explicando como a oferta preferencial devia ser realizada. Por isso, por recomendação da própria SUSEP ao Presidente da República, tais regras foram vetadas. Ficou para o regulador a missão de promover tal detalhamento.

A mensagem de veto é clara: *“Por tratar-se de um mercado novo, não é oportuno nem conveniente manter em uma lei complementar um nível de detalhamento excessivo, o que pode configurar-se como entrave ao alcance dos objetivos esperados desse Projeto. O ideal é deixar a critério do próprio órgão regulador o detalhamento completo de tais regras, permitindo-se assim, que a adaptação do arcabouço regulatório acompanhe a dinâmica e o desenvolvimento do próprio mercado. Cabe ressaltar que o espírito do artigo, que estabelece a preferência e define a magnitude e vigência desta, manter-se-á inalterado, cabendo ao órgão regulador, conforme competência definida no próprio*

caput, a atribuição de definir as regras dessa preferência.” (Grifamos) [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Msg/VEP-16-07.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Msg/VEP-16-07.htm))

O texto do art. 11, segundo o qual “*Observadas as normas do órgão regulador de seguros, a cedente contratará ou ofertará preferencialmente a resseguradores locais...*” (grifamos) não pretendia significar que o regulador poderia escolher entre a preferência e a reserva. Diferentemente, pretendia-se que a preferência fosse satisfeita (i) pela oferta do risco a todos os resseguradores locais ou (ii) pela contratação local de 40% do risco.

Ocorre que, como sabem os estudiosos do direito, a intenção “pessoal” ou mesmo objetivamente explicitada do legislador não é sequer o mais importante elemento na interpretação da lei. E, nos termos em que restou escrita a regra acima, interpretou-se posteriormente que existia uma opção do regulador de escolher entre o regime da preferência ou da reserva.

Assim, em 2010, a partir de falhas no atendimento ao sistema de preferência, que poderiam ter sido atacadas por ações de fiscalização localizadas e destinadas a coibir práticas contrárias ao espírito da Lei e da legislação, após quase três anos de experiência com o mercado aberto de resseguros, foi publicada a Resolução CNSP no. 225/2010, que impôs a reserva de mercado, em substituição à preferência. Esta reserva, conjugada com a proibição das operações intragrupo (trazida pela Resolução CNSP no. 224/2010 e posteriormente flexibilizada pela Resolução CNSP no. 232/2011), representou uma redução estrutural no grau de abertura do mercado brasileiro de resseguros.

Mais do que o conteúdo, a forma de elaboração e publicação das referidas normas, sem uma discussão aberta e transparente, foi extremamente danosa à confiança que vinha se estabelecendo, inclusive no exterior, no ambiente regulatório brasileiro.

Por outro lado, não se pode deixar de notar que, por uma questão política do Partido dos Trabalhadores<sup>2</sup>, a abertura do mercado de resseguros deu-se sem a privatização do IRB (empresa estatal que monopolizava o mercado de resseguros brasileiro), diferentemente do que foi feito em quase todos os processos de privatização/abertura de mercados promovidos antes pelo Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, na década de 90.

Talvez, até, a manutenção do IRB como empresa estatal tenha sido um elemento importante para a nossa transição suave para o mercado aberto de resseguros.

De qualquer modo, a estratégia de “abrir privatizando” viabilizava uma privatização bem sucedida da entidade monopolista, na medida em que se vendia uma empresa que, no dia anterior à abertura do mercado, detinha a totalidade desse mercado. Ao mesmo tempo, evitava-se que a monopolista viesse a sofrer, na condição de empresa estatal, as inevitáveis perdas decorrentes da competição à qual nunca estivera exposta. Em outras palavras, com a abertura do mercado associada à privatização da monopolista, evitava-

---

<sup>2</sup> Esse era o partido político ao qual pertencia o Presidente Lula, durante cujo primeiro mandato a Lei foi discutida com o Congresso Nacional.

se que as inevitáveis perdas da ex-monopolista se tornassem um problema do Governo ex-acionista tornado Estado regulador.

Por causa disso, não se pôde mesmo impedir impactos, na regulação imposta ao mercado de seguros e resseguros em geral, dos efeitos da abertura do mercado sobre as operações do IRB. E, dentre esses impactos, certamente, está aquela substituição da preferência pela conjugação da reserva de mercado e da restrição das operações intragrupo.

Mais recentemente, com a publicação da Resolução CNSP no. 325/2015, tentou-se corrigir em parte aquele movimento, pelo estabelecimento, ao longo dos próximos anos, do aumento da parcela autorizada de operações intragrupo e da redução do percentual da reserva de mercado, tudo associado à volta da oferta preferencial. Entretanto, o resultado não foi bom.

As evidentes dificuldades decorrentes da coexistência da reserva e da preferência, bem como a manutenção da restrição a operações intragrupo, indicam a necessidade de futuros novos ajustes para tornar a legislação compreensível e exequível, sem um custo operacional excessivo e sem muitos pontos controversos. Isso ainda que, pela via da legislação, se busque esclarecer o sentido da regra.

De qualquer modo, independentemente da identificação de erros e acertos e de idas e vindas, não se pode negar que temos hoje efetivamente um mercado de resseguros funcional.

Ademais, o mercado de resseguros brasileiro tornou-se uma mola propulsora do desenvolvimento não somente do mercado de seguros como das práticas de supervisão e regulação brasileiras.

A SUSEP foi desafiada pelo novo ambiente de negócios, nos últimos 10 anos, a evoluir em suas práticas, e o fez de forma admirável. E tudo indica que esse processo, sujeito às intempéries econômicas e políticas do Brasil, ainda está no início.

Hoje, já vislumbramos a possibilidade de ver a consolidação do Brasil como um *hub*, para a América Latina, de operações de seguros e resseguros de grupos globais e locais.

Estamos também discutindo com o Governo, por iniciativa da Federação Nacional de Empresas de Resseguro – Fenaber – a edição de regras que reforcem a nossa capacidade de estabelecer no Brasil um polo regional de resseguros, para a aceitação de riscos de resseguro do exterior.

Em suma, evoluímos muito, e evoluiremos mais com o mercado aberto de resseguros, trazido pela Lei Complementar no. 126/2007. As perspectivas são as melhores possíveis. Mas devemos estar permanentemente vigilantes, para atuar de forma proativa na construção de um ambiente regulatório e de negócios cada vez melhor.

O setor privado, por sua vez, deve evitar que a SUSEP seja demandada a intervir e, além disso, deve discutir com a Autarquia, sempre que necessário, as melhores alternativas para alterações pontuais ou estruturais da legislação e de práticas de supervisão.