

Amadeu Carvalhaes Ribeiro

Direito de Seguros

Resseguro, Seguro Direto e Distribuição de Serviços

SÃO PAULO
EDITORA ATLAS S.A. – 2006

1

Origem e Evolução Histórica

1 Introdução

Neste capítulo, analisaremos brevemente a evolução histórica da atividade seguradora, cuja origem possui duas grandes vertentes: de um lado, a norte-européia, baseada na cooperação e na solidariedade entre os homens; de outro, a mediterrânea, fundada na exploração mercantil do seguro.

A vertente mediterrânea, cujas origens mais remotas são anteriores à baixa Idade Média, é a primeira a vir ao mundo, associada especialmente ao comércio marítimo. Um pouco mais tarde, no século XVI, o seguro floresceria no norte da Europa de forma bastante distinta, como resultado da associação entre pessoas para mútua proteção contra riscos diversos.

Os modelos mercantil e cooperativo da atividade seguradora correspondem respectivamente às atuais formas jurídicas de organização dessa atividade: a sociedade de capitais e a sociedade cooperativa.^{1,2} Por essa razão, a análise a seguir

1 É rica a doutrina sobre o assunto. A respeito da experiência histórica européia, cabe mencionar os seguintes autores: Werner Mahr, *Einführung in die Versicherungswirtschaft*, Berlim, Duncker & Humblot, 1970; Michel Albert, *Capitalismo versus Capitalismo*, São Paulo, Edições Loyola, 1992, Tradução de Peter Nadas, cap. 4; Erich R. Prölls, *Versicherungsaufsichtsgesetz*, 11. ed., Munique, Beck, 1996; Elmar Helten, *Versicherung – Solidarhilfe oder Glückspiel? Gedanke zum Selbstverständnis und Ansehen der Versicherung*, in “Staat, Wirtschaft, Assekuranz und Wissenschaft – Festschrift für Robert Schwebler”, Karlsruhe, Verlag Versicherungswirtschaft, 1986, p. 233-238; Rudolf Gärtner, *Privatversicherungsrecht*, Darmstadt, Luchterhand, 1976; Peter Koch, *Versicherungswirtschaft*, 5. ed., Karlsruhe, Verlag Versicherungswirtschaft, 1998; Franz Büchner, *Grundriss der Versicherungsgeschichte*, in “Versicherungszyklopädie”, v. 1, Wiesbaden, Gabler, 1976; e Emil Frey, *Organisationsformen der Versicherungsunternehmen*, in “Versicherungszyklopädie”, v. 1, Wiesbaden, Gabler, 1976. Sobre a evolução histórica das seguradoras cooperativas e capitalistas nos Estados Unidos, a melhor fonte é Henry Hansmann, *The Ownership of Enterprise*, Cambridge e Londres, Belknap Press of Harvard University Press, 2000. Cf. ainda Kenneth J. Meier, *The Political Economy of Regulation: The Case of Insurance*, Albany, State University of New York Press, 1988.

2 Franz Büchner resume com clareza: “Das heutige Versicherungswesen hat sich geschichtlich aus zwei soziologisch und rechtlich voneinander ganz verschiedenen Wurzeln

enfocará separadamente a evolução histórica dessas duas formas. A primeira tem o sócio capitalista como figura principal da empresa, que lhe fornece recursos financeiros para, através da atividade seguradora, obter lucro; na segunda, pessoas se unem para se proteger contra os efeitos negativos de um potencial sinistro – a cooperação entre os sócios é o traço característico da organização.³

A sociedade de capitais e a sociedade cooperativa se desenvolveram vigorosamente na Europa e nos EUA. Hoje, embora a primeira seja o tipo mais comum, a segunda ainda encontra amplo respaldo na legislação securitária e, mais do que isso, tem forte presença no mercado de seguros.

2 Cooperação

Nascidas na baixa Idade Média, as guildas eram associações cooperativas de comerciantes ou associações de religiosos para a prática e o desenvolvimento de interesses comuns – comerciais, políticos ou religiosos –, bem como para a proteção recíproca de seus participantes.

É sob a forma de guildas que surgem as primeiras cooperativas especialmente constituídas para proteção contra os riscos de incêndio.⁴ Sua finalidade é angariar recursos que façam frente a sinistros futuros ou distribuir os custos de in-

entwickelt. Diese sind: 1. Gegenseitige Risikoübernahme durch genossenschaftlichen Zusammenschluss, 2. Risikonübernahme durch Vertrag auf kaufmännischer Grundlage” (cf. *Grundriss der Versicherungsgeschichte*, cit., p. 312).

3 Na Itália é que nasce e se desenvolve o tipo capitalista de exploração da atividade seguradora. Capitalista no sentido próprio de que os sócios forneciam capital à companhia seguradora, para que ela pudesse oferecer apólices a terceiros, com isso realizando lucro a ser distribuído entre os sócios. Esse tipo de atividade seguradora é realizado hoje tipicamente sob a forma de sociedade anônima. Por oposição a ele, desenvolveu-se no norte da Europa o tipo cooperativo, em que não o lucro, e sim a proteção contra riscos de mesma espécie foi o fundamento da associação entre pessoas. Esse tipo de atividade seguradora é praticado ainda nos dias de hoje sob a forma de sociedade cooperativa – cf. Elmar Helten, *Versicherung – Solidarhilfe oder Glückspiel? Gedanke zum Selbstverständnis und Ansehen der Versicherung*, cit., p. 234: “Die beiden Wurzeln der Versicherung, die germanisch-nordeuropäische und die romanisch-mediterrane, wie die Historiker sie nennen, die genossenschaftliche und die erwerbswirtschaftliche Wurzel, wie Soziologen sagen, spiegeln sich heute noch in den zwei einzigen, nach dem Versicherungsaufsichtsgesetz zulässigen privatrechtlichen Rechtsformen von Versicherungsunternehmen wider, in dem Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit und in der Versicherungsaktiengesellschaft.”

4 Cf. Werner Mahr, *Einführung in die Versicherungswirtschaft*, cit., p. 40-41; e Peter Koch, *Versicherungswirtschaft*, cit., p. 70-71. O risco de incêndio era muito temido, pois os acidentes eram bastante frequentes e tinham efeitos extremamente danosos sobre as cidades e seus moradores. Mas não apenas esses fatores fizeram com que esse tipo de risco passasse a ser combatido sob a forma de guildas: é preciso lembrar que um incêndio tem o poder de afetar indistintamente a vida de muitas pessoas. Aí está o fundamento para que elas se associassem e procurassem se proteger coletivamente contra os riscos de incêndio, ao invés de adotar formas individuais de proteção.

denizações entre os associados. Às guildas contra danos de incêndio logo se seguiram muitas outras, em especial as guildas para proteção contra os riscos de morte.

As guildas tinham alcance territorial restrito, limitando-se a pequenas comunidades. Os primeiros contratos associativos de maior amplitude surgiram a partir do século XVI em Hamburgo, Alemanha. Esses contratos acabaram convergindo, em 1676, para a constituição da “General-Feuercasse”, uma organização sob a qual passaram a ser geridos conjuntamente.⁵ O exemplo da “General-Feuercasse” logo foi seguido em diversas outras localidades, entre elas Londres (1680) e Copenhague (1681).

A experiência das associações contra riscos evoluiu ao longo do século XVIII em duas vertentes: a primeira delas seguiu a tradição norte-européia de cooperação entre particulares, isto é, por iniciativa privada. Essa forma é que daria origem às sociedades cooperativas modernas. De outro lado, certas iniciativas estatais começaram a ser notadas. Cidades e outros entes públicos começaram a organizar e gerir seguradoras que funcionavam sob as mesmas bases cooperativas dos contratos associativos privados.⁶ Essas seguradoras públicas, embora inicialmente se ocupassem de riscos hoje vistos como tipicamente privados, lançaram justamente as bases da atividade seguradora estatal no campo da seguridade social, cujo desenvolvimento se faria notar a partir do século XIX.⁷

No que diz respeito às cooperativas privadas, diversos foram os ramos de seguros em que elas surgiram. Devido aos poucos conhecimentos da técnica securitária, muitos desses empreendimentos fracassaram. Não obstante isso, a forma cooperativa vingou e desenvolveu-se largamente em diversos países. Passaremos, a seguir, a examinar as experiências alemã e norte-americana, ambas bastante ricas e vivas até hoje.

2.1 Cooperativas de seguros na Alemanha

Na Alemanha, a experiência das guildas acabou levando, no início do século XIX, ao surgimento de associações cooperativas.⁸ O traço característico dessas associações é a reunião de pessoas sujeitas a riscos da mesma espécie, com o objetivo de que a indenização de um eventual sinistro seja suportada por todos. O

5 A adesão à “General-Feuercasse” era facultativa, porém a retirada era vedada – cf. Werner Mahr, *Einführung in die Versicherungswirtschaft*, cit., p. 43.

6 O mercantilismo prussiano do século XVIII foi um dos incentivadores da constituição de seguradoras públicas, como, por exemplo, a Berliner Societät, fundada em 1718 para gerir contratos de seguro cooperativos contra incêndio.

7 Cf. Franz Büchner, *Grundriss der Versicherungsgeschichte*, cit., p. 324 s.

8 Cf. Peter Koch, *Versicherungswirtschaft*, cit., p. 71.

fundamento desse tipo de associação é duplo: de um lado, os associados não teriam como individualmente suportar as conseqüências de um sinistro; de outro, a homogeneidade dos riscos permite que a associação ocorra.

Em sua forma original, as associações cooperativas podiam funcionar de dois modos: ou os associados dividiam entre si os custos de uma indenização devida a um deles em virtude de um sinistro, ou os recursos eram captados previamente e guardados até a ocorrência deste. Em ambos os casos, o objetivo dos associados era atingir o equilíbrio entre as contribuições de cada um e os custos das indenizações.⁹ A associação, portanto, estabelecia-se sem fins lucrativos; sua única finalidade era reduzir os efeitos economicamente indesejáveis de um sinistro. Todos os associados eram individualmente segurados, e conjuntamente o próprio segurador.¹⁰

Do início do século XIX aos dias de hoje, as cooperativas de seguros se mantiveram presentes na Alemanha sob a denominação de "Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit" (VVaG).¹¹

No ano de 1994, estavam na Alemanha sob a supervisão do "Bundesaufsichtsammt für das Versicherungswesen" (BAV) 310 seguradoras constituídas como sociedades anônimas, 91 cooperativas (VVaG) e 34 companhias seguradoras públicas. O BAV é o ente administrativo federal que fiscaliza e regula o mercado segu-

9 Conforme veremos no Capítulo 5, a equivalência entre prêmios e indenizações constitui o mais importante princípio de gestão das seguradoras.

10 Werner Mahr resume com clareza os traços característicos das cooperativas de seguros alemãs: "*Das charakteristische Merkmal dieser Entwicklungslinie, gleichgültig ob die Initiative von einer öffentlichen Körperschaft oder einer schöpferischen Einzelpersonlichkeit ausging, ist die Vereinigung der von derselben Gefahr bedrohten Wirtschaften zu gegenseitiger Deckung der bei einzelnen angefallenen Schäden, sei es, dass die zu leistenden Schadenszahlungen auf die beteiligten Wirtschaften umgelegt, sei es, dass die erforderlichen Mittel zwar vorher angesammelt, ihr Umfang aber nach der Höhe der bei den Mitgliedern eingetretenen Schäden reguliert werden.* Viele derselben Gefahr ausgesetzten Wirtschaften steuern zusammen, um die bei wenigen eingetretenen Verluste auszugleichen. [...] Die so entstandenen Assoziationen (Versicherungsanstalten oder Gegenseitigkeitsvereine) bleiben in ihrer soziologischen Struktur ihrem Ursprung verhaftet. *Sie sind Zusammenschlüsse allein zu dem Zweck des wechselseitigen Versicherungsschutzes ohne jede Gewinnabsicht für eine besondere Gruppe.* Sie sind Organisationen zu gegenseitiger Hilfe, aber nicht um durch Angebot des Versicherungsschutzes Gewinne zu erzielen. Was so entstanden ist, sind im wirtschaftstheoretischen Sinne keine Unternehmungen, sondern Betriebsformen, die den Genossenschaften nahestehen. Alle Mitglieder sind Versicherte und sie sind in ihrer Gesamtheit zugleich der Versicherer, repräsentiert durch ein für die Gesamtheit handlungsfähiges Organ (Vorstand, leitende Beamte, Verwaltungsrat)" (cf. *Einführung in die Versicherungswirtschaft*, cit., p. 46-47).

11 Apesar de as cooperativas terem se mantido presentes na economia alemã, as seguradoras constituídas sob a forma de sociedade anônima, em sua maior parte ainda no século XIX, passaram a representar substancialmente a forma de organização empresarial no setor, em detrimento das cooperativas. As companhias seguradoras de hoje, como, por exemplo, a Allianz, são em boa parte resultado de concentração empresarial das seguradoras constituídas durante o século XIX. Cf. Franz Büchner, *Grundriss der Versicherungsgeschichte*, cit., p. 324.

rador alemão. A atividade seguradora na Alemanha é também controlada por órgãos estaduais, nos quais estavam registradas, no mesmo ano de 1994, 1.480 pequenas cooperativas de seguros, atuantes nos mais variados ramos (previdência, vida, saúde, danos materiais, acidentes pessoais etc.).¹²

O número de companhias seguradoras vem crescendo no último meio século (1960: 135; 1980: 233; 1990: 291), ao passo que o número de VVaG diminuiu drasticamente nesse período (1960: 707; 1980: 438; 1990: 368). Porém a participação de mercado das cooperativas continuava expressiva em 1994: 23,5%, contra 65,5% das companhias seguradoras privadas e 8,5% das companhias seguradoras públicas. O ramo em que as VVaG são especialmente fortes na Alemanha é o de seguro-saúde. Nele, sua participação em 1994 continuava a ser majoritária: 50,4%.¹³

Especialmente notável na Alemanha, como evidenciam os dados acima, é o elevado número de pequenas cooperativas. Elas se diferenciam das grandes cooperativas em dois planos distintos: econômico e jurídico.

No plano econômico, as grandes cooperativas atuam em concorrência direta com as companhias seguradoras.¹⁴ Elas são capazes de oferecer seguros em todo o território nacional. Os segurados são em sua maioria sócios da cooperativa, porém esta também contrata seguros com não-sócios.

As pequenas cooperativas têm um escopo bastante diverso. Sua área de atuação é normalmente restrita a poucas cidades, no máximo a uma região equivalente à área de um Estado da Federação. Elas contam com um número reduzido de associados, em geral ligados por alguma característica comum bastante peculiar, cujo conteúdo pode variar significativamente: ora trata-se de pessoas empregadas numa mesma empresa ou atividade profissional, ora de pessoas sujeitas a um risco da mesma espécie, ora de empresários atuantes na mesma indústria.

Assim, empregados de uma grande empresa podem formar uma pequena VVaG para obter um seguro adicional contra riscos específicos de saúde a que estão sujeitos. Os recursos financeiros necessários para dar início à atividade seguradora podem vir da empresa, que empresta tais recursos a juros baixos aos empregados.

Outro exemplo típico é o da associação de pessoas pertencentes a uma determinada classe profissional – e. g., profissionais liberais, tais como médicos, advoga-

12 Cf. Erich R. Pröls, *Versicherungsaufsichtsgesetz*, cit., p. 489.

13 Cf. Erich R. Pröls, *Versicherungsaufsichtsgesetz*, cit., p. 489. O autor apresenta muitos outros dados estatísticos bastante interessantes. Por exemplo, apesar da queda de participação das VVaG, no período de 1951 a 1994, de 31,6% a 23,5%, em termos absolutos o volume de contribuições a elas elevou-se de DM 3,2 bilhões (1962) para expressivos DM 51,4 bilhões (1994).

14 Cf. Werner Mahr, *Einführung in die Versicherungswirtschaft*, cit., p. 302: "Praktisch ist der Geschäftsbetrieb und die Geschäftshandhabung eines grossen Gegenseitigkeitsvereins von dem einer Aktiengesellschaft kaum noch zu unterscheiden."

dos etc. – com o objetivo de se segurar contra riscos típicos da classe, como é o caso do erro profissional.

Por fim, imaginem-se os produtores de determinado bem, cuja produção experimenta riscos ambientais especiais. Para se proteger contra os efeitos indesejáveis de acidentes, tais produtores podem se associar e criar um fundo destinado à reparação de danos que qualquer dos associados venha a causar ao meio ambiente. Como se trata de um risco específico de uma indústria, muito provavelmente seus participantes saberão avaliá-lo melhor que qualquer segurador. Saberão também adotar medidas de segurança mais eficazes do que aquelas exigidas por uma companhia seguradora, assim como poderão controlar melhor entre si a aplicação de tais medidas. Tudo isso leva a crer que, em muitos casos, a cooperativa terá condições mais eficazes e menos custosas de oferecer proteção contra riscos, se comparada a uma grande companhia seguradora. É exatamente nesse cenário que se desenvolve a pequena VVaG na Alemanha.

O plano jurídico acompanha essa realidade. Com efeito, para que uma cooperativa seja considerada uma pequena VVaG, sua atuação deve se restringir a determinada matéria, área ou círculo de pessoas.¹⁵ À luz desses requisitos, cabe ao ente administrativo competente enquadrar uma cooperativa como pequena VVaG e lhe aplicar o regime jurídico próprio.¹⁶

Tal regime jurídico contém regras especiais a serem observadas. Enquanto a grande VVaG segue praticamente as mesmas normas aplicáveis às sociedades anônimas,¹⁷ a pequena VVaG está sujeita substancialmente às regras do “Versicherungsaufsichtsgesetz” (VAG). A primeira e mais importante consequência disso é que ela está proibida de contratar seguros com quem não seja seu associado.¹⁸

15 VAG, § 53, primeira parte: “Vereine, die bestimmungsgemäss einen sachlich, örtlich oder dem Personenkreise nach eng begrenzten Wirkungskreis haben...”

16 Cf. Erich R. Pröls, *Versicherungsaufsichtsgesetz*, cit., p. 660.

17 Cf. Emil Frey, *Organisationsformen der Versicherungsunternehmen*, cit., p. 23. Isso ocorre por determinação expressa do “Versicherungsaufsichtsgesetz”. A grande VVaG possui os mesmos órgãos internos que uma sociedade anônima (“Aufsichtsrat”, “Vorstand” e “Hauptversammlung”, que no caso das VVaG se chama “Mitgliederversammlung”); o funcionamento e o relacionamento entre si são em tudo semelhantes aos de uma sociedade anônima regida pela lei das sociedades anônimas alemã. De outro lado, na pequena VVaG não é obrigatória a existência do Conselho de Supervisão (“Aufsichtsrat”). Os associados, ao contrário da grande VVaG, não podem se fazer representar por terceiros na assembleia (“Mitgliederversammlung”), salvo se expressamente prevista essa possibilidade no estatuto.

18 VAG, § 53, última parte: “Versicherungen gegen festes Entgelt, ohne dass der Versicherungsnehmer Mitglied wird, dürfen nicht übernommen werden.”

Essa restrição põe em evidência a natureza tipicamente associativa da pequena VVaG. A consequência disso é que ela não está sujeita às normas específicas da atividade empresarial, salvo quando expressamente previsto em lei.¹⁹

Outra distinção importante da pequena VVaG em relação à grande reside nos poderes da assembleia (“Mitgliederversammlung”). Enquanto na última a direção da associação está necessariamente entregue à diretoria (“Vorstand”), na primeira a assembleia está normalmente acima da diretoria e lhe determina a direção das atividades sociais. Em consonância com essa característica, o estatuto da pequena VVaG pode limitar severamente os poderes de representação da diretoria.²⁰

Fica claro, portanto, que a estrutura jurídica da pequena VVaG é adequada à associação de um número menor de pessoas. Por outro lado, é notável que o poder decisório dessas pessoas é muito maior, o que faz desse tipo de associação um excelente veículo de expressão da vontade individual no campo econômico, sem que se percam as vantagens da ação coletiva em prol de um interesse comum.

Apesar do evidente caráter contratualista da pequena VVaG (o interesse social é orientado quase diretamente pelos interesses dos associados), a preservação da associação é essencial, pois a atividade seguradora assim o exige. A razão disso é simples: os contratos de seguro são típicos contratos de longa duração, que dependem da manutenção de provisões adequadas para que cumpram sua finalidade de segurar determinado interesse. Essa característica fundamental da atividade seguradora impõe que o estatuto da pequena VVaG fixe limites ao exercício da vontade individual. O principal deles é a previsão de severas restrições ao direito de retirada do associado. Como regra, a retirada só é permitida ao término da relação jurídica decorrente do contrato de seguro.²¹

A experiência alemã, como aliás toda experiência européia em matéria de cooperativas de seguros, exerceu enorme influência sobre a atividade seguradora nos EUA, onde desde o início as cooperativas tiveram papel importante no desenvolvimento dessa indústria. É o que se verá a seguir.

2.2 Cooperativas de seguros nos EUA

Nos EUA, as companhias fundadas na cooperação representam metade de todo seguro de vida em vigor e um quarto de todo seguro de propriedade e responsabilidade. Além disso, o volume anual de negócios realizados pelas cooperativas

19 A pequena VVaG não está obrigada, por exemplo, ao arquivamento no Registro de Comércio, porém deve observar as mesmas normas contábeis aplicáveis a sociedades comerciais (VAG, § 53, combinado com o § 16).

20 Cf. Erich R. Pröls, *Versicherungsaufsichtsgesetz*, cit., p. 665 s.

21 Cf. Erich R. Pröls, *Versicherungsaufsichtsgesetz*, cit., p. 552 s. O próprio VAG dispõe no § 20 que “(d)ie Mitgliedschaft endigt, soweit die Satzung nichts anderes bestimmt, wenn das Versicherungsverhältnis aufhört”.

especializadas em seguro de vida é maior do que aquele realizado por cooperativas de consumidores em qualquer outro segmento da economia.²²

As cooperativas de seguro de vida floresceram nos EUA a partir da primeira metade do século XIX. São duas as principais razões atribuídas à prática desse seguro sob a forma de cooperativa, e não sociedade de capital. Ambas dizem respeito à natureza do contrato de seguro de vida.

Em primeiro lugar, é importante considerar que o seguro de vida depende da precisão de cálculos atuariais e tabelas de mortalidade para se desenvolver adequadamente. Ocorre que as ciências atuariais não eram suficientemente avançadas no século XIX, de tal modo que as apólices geravam riscos tanto para os segurados, quanto para o segurador. Se, de um lado, o segurado estava sujeito a não receber o esperado do segurador, ou até mesmo que este falisse por má gestão técnica, de outro o segurador enfrentava dificuldades em compor adequadamente suas provisões e receber o retorno adequado por seus investimentos.

Esse quadro levava os seguradores a cobrar prêmios elevados de seus segurados, assim obtendo a margem de segurança necessária para gerir contratos de longa duração.

A segunda razão para o florescimento das cooperativas é que os contratos de seguro de vida das companhias seguradoras eram do tipo “lock-in”. Estas cobravam prêmios relativamente elevados no início do contrato, e se recusavam a devolvê-los caso o consumidor desistisse do contrato antes de seu término. O efeito dessa prática era justamente prender o consumidor na relação contratual (“lock-in”). Ele se via impedido de optar por uma apólice melhor ou simplesmente desistir da sua, pois qualquer dessas escolhas implicaria elevadas perdas financeiras.

As principais características dos contratos de seguro de vida – incertezas futuras e “lock-in” – tinham por efeito estimular a formação de cooperativas. A razão era simples: o que o interessado perdesse enquanto segurado ganharia enquanto associado da cooperativa e vice-versa. A solução da cooperativa evitava a cobrança de prêmios mais elevados como mecanismo de defesa contra incertezas futuras, pois numa cooperativa os prêmios mais elevados poderiam ser cobrados sempre que necessário, sem que o segurado se sentisse prejudicado por isso.

Daí por que as cooperativas, ao entrar no mercado de seguro de vida norte-americano na primeira metade do século XIX, foram capazes de reduzir sensivelmente os preços das apólices em comparação àquelas oferecidas pelas companhias organizadas sob a forma de sociedades de capitais.²³

22 Cf. Henry Hansmann, *The Ownership of Enterprise*, cit., p. 265.

23 Cf. Henry Hansmann, *The Ownership of Enterprise*, cit., p. 269 s. Baseado no raciocínio acima exposto, o autor conclui: “With the policyholders as owners, there is little incentive for the company to behave opportunistically in setting the level of riskiness of its reserves. A mutual company can simply establish a nominal premium for its policies that is high enough to provide reserves adequate for the most pessimistic forecasts of mortality, rate of return on investments,

Já o seguro de propriedade e responsabilidade assistiu à evolução das cooperativas não em razão das incertezas da contratação de longa duração, mas em virtude dos elevados preços cobrados pelas companhias seguradoras. Empresas que pagavam elevado prêmio para risco baixo decidiram se unir sob a forma de cooperativas. Esse fenômeno ocorreu nos EUA ao longo do século XIX.

O fato de as cooperativas de seguro de propriedade e responsabilidade surgirem da associação de empresas pertencentes a uma mesma indústria facilitava enormemente a aquisição de informações sobre essa mesma indústria. Tais informações permitiam que as cooperativas avaliassem e selecionassem melhor os riscos a segurar.

A consequência foi uma redução generalizada no valor dos prêmios para níveis significativamente menores do que aqueles oferecidos pelas companhias seguradoras. Estas, por sua vez, não dispunham de informação e técnica suficientes para distinguir entre espécies de riscos. Assim, por exemplo, todos os segurados contra incêndio seriam submetidos a um preço único de seguro contra incêndio, independentemente de o segurado ser uma fábrica de explosivos ou de alimentos.

Outra vantagem da cooperativa é que ela realizava inspeções nas instalações dos segurados, o que permitia conhecer melhor o risco e fixar mais adequadamente o prêmio. Essa prática resultava em serviços de melhor qualidade e menor custo. As inspeções também permitiam a adoção de medidas de segurança e redutoras de risco. No entanto, como representavam um custo para o segurador organizado sob a forma de sociedade de capitais – cujo efeito seria reduzir sua margem de lucro –, seu incentivo para adotar práticas desse tipo era pequeno em comparação com a cooperativa.²⁴

Não obstante seu grande desenvolvimento na indústria de seguros norte-americana, veremos a seguir que as cooperativas enfrentaram, em relação aos seguradores constituídos sob a forma de sociedades de capitais, grande desvantagem competitiva: o acesso a capital. A consequência dessa desvantagem é que estes acabaram superando o crescimento das cooperativas nos EUA.

3 Sociedades de capitais

A outra origem histórica do seguro encontra-se no transporte marítimo mediterrâneo. Suas origens são anteriores à Idade Média, quando comerciantes fenícios, gregos e romanos parecem ter se utilizado de uma forma interessante de

and inflation; then, if and when events turn out better than a worst-case forecast, the excess reserves can be liquidated and returned to the policyholders as dividends. The difficulty of market contracting between companies and policyholders is eliminated by eliminating the market and replacing it with an ownership relationship.”

24 Cf. Henry Hansmann, *The Ownership of Enterprise*, cit., p. 279 s.

restringir os riscos advindos das perigosas incursões no mar: o chamado “empréstimo marítimo”.

O empréstimo marítimo seguia o seguinte esquema: um capitalista emprestava dinheiro a um armador, mediante a promessa de que este, na hipótese de sucesso em sua viagem e retorno seguro ao porto de origem, retornasse ao capitalista a quantia emprestada, acrescida de juros. Caso a viagem fracassasse e o navio se perdesse, tanto capital quanto juros deixavam de ser devidos.²⁵

Com a proibição da usura na Idade Média, o empréstimo marítimo deixou de ser praticado, porém logo se desenvolveram formas alternativas. Uma delas consistia em separar o empréstimo marítimo em duas partes: um empréstimo sem juros ao armador, associado a um segundo contrato, pelo qual o capitalista seria remunerado pelo risco que corria ao emprestar os recursos.

O próximo passo foi a criação de uma ficção: um terceiro não ligado diretamente ao transporte marítimo declarava ter recebido um empréstimo do armador, que não precisaria ser pago na hipótese de sucesso de sua viagem; caso a viagem fracassasse e o navio se perdesse, o terceiro teria que devolver ao armador o valor correspondente ao empréstimo fictício. Para que corresse esse risco, o armador lhe pagava certa quantia em dinheiro.

Uma vez abandonada essa ficção, o contrato de seguro marítimo estava praticamente formado. Nesse novo esquema jurídico despido de ficções, restou ao segurador somente a obrigação de realizar um pagamento ao armador na hipótese de fracasso no empreendimento. A contrapartida dessa obrigação era o recebimento de determinada quantia, que se justificava justamente pelo risco assumido pelo segurador.²⁶

O seguro marítimo assim delineado surgiu na Península Itálica no século XV.²⁷ A razão para tanto é simples: as cidades-estados italianas despertaram para a modernidade antes de outras partes da Europa. Essa modernidade estava associada ao comércio e à vida urbana. Veneza se desenvolveu especialmente por causa de seu porto, principal entreposto comercial entre a Europa e o Oriente. Florença, por sua vez, era a cidade industrial por excelência. Os tecidos eram sua principal indústria. Também eram importantes o vidro de Veneza e os produtos de metal de Milão.²⁸

25 Cf. Gierke apud Werner Mahr, *Einführung in die Versicherungswirtschaft*, cit., p. 48. Também Erich R. Pröls, *Versicherungsaufsichtsgesetz*, cit., p. 492.

26 Cf. Werner Mahr, *Einführung in die Versicherungswirtschaft*, cit., p. 49 s.

27 Cf. Antigono Donati e Giovanna Volpe Putzolu, *Manuale di diritto delle assicurazioni*, 5. ed., Milão: Giuffrè, 1999, p. 8-9.

28 Cf. Peter Burke, *O Renascimento Italiano: Cultura e Sociedade na Itália*, São Paulo, Nova Alexandria, 1999, tradução de José Rubens Siqueira, p. 264-267.

Na Península Itálica da baixa Idade Média, a economia familiar tradicional ainda imperava, porém o capitalismo avançava precocemente. O poderio econômico florentino, por exemplo, repousa substancialmente numa complexa ligação entre indústria têxtil, comércio e finanças. De início, Florença faz do negócio de lã algo muito próspero. Aos poucos, a lã cede lugar à seda, mais rentável porque praticamente um monopólio dos florentinos. O papel dos mercadores consiste inicialmente em fornecer matérias-primas aos artesãos, adquirindo em seguida os produtos fabricados, de cujo transporte e revenda se ocupam. Nasce aí a atividade bancária, fruto das exigências técnicas do comércio. Suas funções são facilitar a transferência de fundos entre cidades e resolver os problemas de câmbio decorrentes da existência de diversas moedas.

É também nesse contexto que floresce a atividade seguradora, inicialmente oferecendo proteção contra riscos marítimos. Logo ela se expande para diversas outras localidades na Europa. No entanto, foi somente no início do século XVIII que se constituíram as primeiras grandes companhias seguradoras dedicadas aos seguros marítimo e contra incêndio. A seguir, veio o seguro de vida. Foram essas companhias que começaram a operar sob bases verdadeiramente racionais, utilizando-se das ciências atuariais como instrumento de planejamento de suas atividades.

O traço característico de todos esses empreendimentos era sua natureza puramente mercantil: capital era colocado à disposição de certa organização, com o objetivo exclusivo de realizar lucro mediante a oferta de seguros. Esse tipo de atividade seguradora estruturou-se sob a forma de sociedades de capitais, que mais tarde evoluíram para as modernas companhias seguradoras.

Ao longo da evolução ocorrida durante o século XIX, houve grande proliferação de sociedades seguradoras constituídas em bases racionais, v. g., conhecedoras da técnica securitária. Tais seguradoras se expandiram em diversos novos ramos de seguro privado. Data também desse século o surgimento do resseguro, assim como a constituição de entes estatais para supervisionar o mercado de seguros. Não menos importante que todos esses acontecimentos foi o surgimento, na segunda metade do século XIX, dos chamados seguros sociais.²⁹

As sociedades seguradoras do tipo capitalista representam a prática securitária orientada para a obtenção de lucro, por oposição às sociedades cooperativas, orientadas para a proteção de seus sócios contra determinado risco. Essa diferença de objetivos tem profunda conseqüência sobre o crescimento das cooperativas. Seus sócios não estão interessados em reter e reinvestir capital na seguradora, a não ser no limite do quanto seja necessário para garantir o adimplemento, por parte desta, das obrigações previstas nos contratos de seguro. Além disso, a seguradora cooperativa não admite sócios estritamente capitalistas, o que restringe o univer-

29 Cf. Franz Büchner, *Grundriss der Versicherungsgeschichte*, cit., p. 324.

so de possibilidades de captação de recursos. Daí decorre a maior dificuldade em obter capital para suas atividades.

A seguradora que se estrutura como sociedade de capitais, ao contrário, é focada em captar recursos financeiros: seus sócios são uma fonte direta desses recursos e têm todo interesse em fornecer tanto capital à seguradora quanto seja necessário para que ela realize lucro. Se mais capital representar mais lucro, grande será o estímulo para que os sócios invistam cada vez mais. Considerando que capital é o principal insumo da atividade, torna-se clara a vantagem competitiva que uma seguradora do tipo capitalista tem em relação a uma cooperativa.

São esses os principais fatores que levaram as sociedades capitalistas de seguros a se expandir e a dominar os mercados de seguro mundiais. Vejamos um pouco mais detidamente as experiências alemã e norte-americana.

3.1 Companhias seguradoras na Alemanha e nos EUA

As modernas companhias seguradoras alemãs e norte-americanas começaram a se formar ainda durante o século XIX. Ao longo do século XX, essas companhias iniciaram um movimento que perdura até hoje, sem dar sinais de que cessará: o movimento de concentração de capital, seja pela aquisição de seguradores menores por grandes companhias, seja pela formação de grupos de seguradores, seja ainda pela formação de conglomerados de serviços financeiros.³⁰

Na Alemanha, esse movimento tem sido acompanhado de um lento, porém firme, crescimento das companhias seguradoras em relação à totalidade do mercado de seguros. Em 1994, essas companhias representavam 65,5% do mercado alemão. Em alguns ramos, como o de seguro de vida, essa participação chega a expressivos 71% contra 18,3% das cooperativas.³¹

Nos EUA, à exceção do seguro de vida, os demais ramos são hoje dominados por sociedades de capital. É o caso, por exemplo, dos ramos de propriedade e acidentes, em que as dez maiores seguradoras são todas sociedades capitalistas.³²

O movimento concentracionista, associado à expansão das seguradoras do tipo capitalista, gerou conseqüências econômicas importantes na Alemanha e nos EUA. A primeira delas é que as companhias seguradoras passaram a concentrar cada

30 Para uma análise da concentração desenvolvida na indústria securitária alemã ao longo do século XX, cf. Werner Mahr, *Einführung in die Versicherungswirtschaft*, cit., p. 305 s. Para uma análise atual do agrupamento de sociedades seguradoras na Alemanha, cf. Dieter Farny, *Künftige Konzernstrukturen deutscher Versicherer*, in *Recht und Ökonomie der Versicherung: Festschrift für Egon Lorenz zum 60. Geburtstag*, Karlsruhe, Verlag Versicherungswirtschaft, 1994, p. 205-221.

31 Cf. Erich R. Prölls, *Versicherungsaufsichtsgesetz*, cit., p. 489.

32 Cf. Kenneth J. Meier, *The Political Economy of Regulation – The Case of Insurance*, cit., p. 7.

vez mais capital, sobretudo na forma de reservas e provisões, cuja aplicação passou a gerar resultados financeiros cada vez mais relevantes. Em ambos os países, desde o início da década de 80 tais resultados adquiriram peso significativo ao lado dos resultados operacionais.³³

A importância dos resultados financeiros levou a uma segunda conseqüência: a ampliação do foco de interesse das companhias seguradoras para investimentos no mercado financeiro. Foi esse fenômeno, entre outras razões, que levou a atividade seguradora a se aproximar nas últimas duas décadas das atividades de instituições financeiras.³⁴ É certo que a estrutura empresarial do tipo capitalista não é a única responsável por essa tendência na indústria securitária alemã e norte-americana, de resto percebida no mundo todo.³⁵ Mas parece claro que ela, ao eleger o sócio capitalista como figura central da organização empresarial, estimula que os interesses trazidos para dentro da sociedade sejam de caráter puramente capitalista, isto é, orientados para o lucro. Se o lucro no negócio operacional diminui, é inevitável que ela passe a ser orientada para investimentos no mercado financeiro.

4 Evolução histórica e regulação da atividade seguradora

Os apontamentos históricos deste capítulo nos conduzem a duas importantes ponderações relativas à regulação da atividade seguradora.

A primeira delas é que a história nos mostra que as seguradoras podem espontaneamente, a depender dos interesses presentes em seu interior, visar a fins diversos do lucro e não obstante florescer em sistemas econômicos capitalistas. Referimo-nos aqui às cooperativas, em especial às de pequeno porte, que ainda hoje representam um relevante meio de obtenção de proteção securitária nos EUA e na Alemanha. Essa forma espontânea de organização societária merece ser estimulada pela regulação estatal, pois os resultados que ela é capaz de gerar são comprovadamente positivos. Esse ponto será retomado e aprofundado nos Capí-

33 Cf. Horst K. Jannott, *Interdependenz von Versicherungstechnischem und Allgemeinem Geschäft*, in *Staat, Wirtschaft, Assekuranz und Wissenschaft. Festschrift für Robert Schwebler*, Karlsruhe, Verlag Versicherungswirtschaft, 1986, p. 259-260; e Dieter Farny, *Nichtversicherungstechnische Erträge und Prämienbedarf in der Schaden-/Unfallversicherung oder: Versuche und Versuchungen des Cash flow-Underwriting*, in *Versicherungswirtschaft*, 1983, p. 482.

34 No que diz respeito especificamente ao Brasil, veremos no Capítulo 2 que a regulação da atividade seguradora também contribuiu para que as atividades de bancos e seguradores se aproximassem.

35 Cf. Horst K. Jannott, *Interdependenz von Versicherungstechnischem und Allgemeinem Geschäft*, cit., p. 259-260.

tulos 6 e 9, quando trataremos da cooperação como fundamento de regulação da atividade seguradora.

A segunda ponderação diz respeito às duas tendências apontadas entre as seguradoras do tipo capitalista: concentração econômica e dependência crescente de resultados financeiros. Essas tendências reforçam a natural preocupação que o regulador da atividade seguradora deve ter com a segurança e estabilidade financeira das companhias. As justificativas para tal afirmação e seus reflexos sobre as normas reguladoras do mercado de seguros serão analisados na segunda parte deste livro, em especial nos Capítulos 6 e 9.

Feitas as ponderações acima, seria natural que passássemos ao exame das companhias e cooperativas de seguros no Brasil. Isso, porém, só será feito no Capítulo 3. Antes convém expor a evolução histórica da regulação da indústria seguradora nacional, o que será feito no Capítulo 2.