

Amadeu Carvalhaes Ribeiro

# Direito de Seguros

**Resseguro, Seguro Direto e Distribuição de Serviços**

SÃO PAULO  
EDITORA ATLAS S.A. – 2006

# 2

## **Evolução Histórica da Regulação da Atividade Seguradora Privada no Brasil**

### **1 Introdução**

O propósito do presente capítulo é examinar como a regulação da atividade seguradora privada evoluiu ao longo do século XX. O estudo do tema revelou tendências na regulação que podem ser divididas em períodos históricos. Os tópicos a seguir tratam de cada um desses períodos.

O primeiro deles se inicia em 1901 com a publicação do Regulamento Murtinho e vai até 1930. O segundo período – de 1930 a 1945 – é fruto da era Vargas e tem seu momento mais expressivo na criação do Instituto de Resseguros do Brasil em 1939. O terceiro período, por sua vez, inicia-se em 1945 e vai até 1964, sendo marcado por uma tênue liberalização do mercado de seguros. Essa tendência é revertida a partir de 1964, quando a maior intervenção do Estado na atividade seguradora volta a ser o traço marcante da regulação. É nesse contexto que ocorre a edição do Decreto-lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, ainda hoje o principal corpo de normas reguladoras dessa atividade. Por fim, as décadas de 80 e 90 representam um novo período, em que a liberalização e a desregulamentação passam a caracterizar a intervenção estatal no mercado de seguros. Passemos à análise detida de cada uma dessas fases.

### **2 Regulação e fiscalização da atividade seguradora até 1930**

Até fins do século XIX, o Brasil era marcado por laços especialmente fortes de dependência estrutural em relação à Inglaterra. A dependência econômica deixava o país exposto à influência política. Não é por outra razão que os ingleses possuíam privilégios comerciais em comparação a outras nações, inclusive Portugal.

É nessa época que se verifica o aumento significativo do número de companhias de navegação nas rotas com o Brasil, pelo crescente fluxo comercial entre nosso país e a Europa – grandes importações do continente europeu, aliadas à crescente exportação da economia cafeeira.

Estimuladas pela proliferação das companhias de navegação e pelo crescimento econômico brasileiro, começaram a surgir companhias seguradoras estrangeiras em nosso país, a maioria delas de origem inglesa.<sup>1</sup>

No campo jurídico, esse movimento cresceu com a publicação do Código Comercial Brasileiro em 1850, que trazia o primeiro conjunto de normas relativas à contratação de seguros no país. Ainda que versasse apenas sobre seguros marítimos, o Código Comercial facilitou a elaboração dos contratos de seguro em geral, pois estabeleceu direitos e deveres das partes contratantes que serviram como uma espécie de roteiro para o exercício da atividade seguradora.<sup>2</sup>

Pode-se dizer que, até o início do século XX, o controle estatal sobre a atividade seguradora era praticamente inexistente.<sup>3</sup> Os requisitos para instalação no país eram mínimos, e não havia qualquer preocupação com a solidez das companhias.

Nesse período, o *know-how* da atividade seguradora vinha justamente do exterior, em especial da Inglaterra. De 1860 a 1913, 54 seguradoras estrangeiras se instalaram no Brasil, dentre elas 28 companhias inglesas, aproveitando-se da ausência de barreiras à entrada no mercado brasileiro.<sup>4</sup>

Assim, os traços marcantes da regulação, até o início do século XX, são a inexistência de preocupação com a higidez econômico-financeira das companhias seguradoras e a ausência de barreiras ao capital estrangeiro.

1 “A primeira autorização de funcionamento de seguradora estrangeira no Brasil foi concedida em 1862 à Garantia da Cidade do Porto – Companhia de Seguros. Seguiram-se-lhe mais 32 companhias, sendo três portuguesas, 19 com sede na Grã-Bretanha (destas, uma originária da Escócia e uma da Nova Zelândia), sete alemãs, duas norte-americanas e uma suíça – a primeira a operar com *resseguros* no Brasil, a Schweizerische Lloyd Rückversicherungs-Gesellschaft, com sede na cidade de Winterthur.” Ricardo Cesar Rocha da Costa, *A atividade de seguros nas primeiras décadas da República*, in Verena Alberti et al., *Entre a Solidariedade e o Risco: História do Seguro Privado no Brasil*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 26.

2 Cf. Pedro Alvim, *Política Brasileira de Seguros*, São Paulo, Manuais Técnicos de Seguros, 1980, p. 36.

3 Em 5 de setembro de 1895, foi sancionada a Lei nº 294, regulamentada pelo Decreto nº 2.153, de 1º de novembro de 1895. Essa lei representa o primeiro passo do Estado no sentido de regular o mercado de seguros privados no Brasil. Ela foi complementada pouco tempo depois pela edição do Regulamento Murtinho (Decreto nº 4.270, de 10 de dezembro de 1901), que tornou mais rígido o controle estatal sobre a atividade seguradora.

4 Cf. Ricardo Cesar Rocha da Costa, *A atividade de seguros nas primeiras décadas da República*, cit., p. 31.

Nesse contexto, foi publicado o Regulamento Murtinho (Decreto nº 4.270, de 10 de dezembro de 1901),<sup>5</sup> cuja finalidade era estabelecer certo controle de segurança do mercado. Outros objetivos claros eram fiscalizar a atuação dos seguradores estrangeiros no país e, ao mesmo tempo, reprimir a evasão de divisas ao exterior.

Com efeito, o Regulamento Murtinho previa a criação da Superintendência Geral de Seguros, que deveria fiscalizar o cumprimento da lei pelas sociedades de seguros terrestres, marítimos e de vida. Estabelecia ainda diversas normas destinadas a controlar a higidez do mercado, dentre as quais vale mencionar a autorização prévia para o exercício da atividade; o depósito inicial como garantia de obrigações; a separação obrigatória entre os ramos “vida” e “elementares” e a vedação à operação da mesma seguradora nos dois ramos; a obrigatoriedade de aplicação de prêmios, dividendos e pagamentos aos segurados em valores nacionais; e a fiscalização de livros e demais papéis pela Superintendência Geral de Seguros.<sup>6</sup>

Nesse quadro normativo, merece especial destaque a regra que fixou o limite de retenção de cada risco a 20% do capital realizado pela companhia seguradora. Em outras palavras, a cobertura individual de riscos passou a ser limitada pelo teto de 20% da porção integralizada de capital da companhia seguradora.

Esse limite de retenção representava um grande estímulo à capitalização das companhias seguradoras instaladas no país, cuja finalidade seria oferecer maior segurança ao mercado e aos segurados. Sua maior relevância estava, contudo, no campo da concorrência entre seguradoras nacionais e estrangeiras.

Como se pode imaginar, a capacidade seguradora das sociedades estrangeiras, em especial as inglesas, era muito superior à capacidade das nacionais. Além disso, as seguradoras estrangeiras tinham a facilidade de distribuir riscos entre si no exterior, aumentando sua capacidade ainda mais. Em vista dessa situação, as companhias nacionais enfrentavam grande dificuldade concorrencial.

Adicione-se que, até a edição do Regulamento Murtinho, as seguradoras estrangeiras gozavam de ampla liberdade para atuar no Brasil. Não havia qualquer restrição para a transferência ao exterior dos prêmios arrecadados no país. Também não havia restrição à aceitação de riscos, por mais vultosos que fossem. Isso significa que as seguradoras estrangeiras trabalhavam exclusivamente com base nos limites de retenção colocados por suas matrizes. Com capital baixo, podiam

5 O Regulamento Murtinho foi editado com base na lei orçamentária nº 741, de 1900, que autorizava o governo a regulamentar as atividades das companhias de seguro de vida e de seguros marítimos e terrestres. Essa lei previa também a criação da Superintendência de Seguros, subordinada ao Ministério da Fazenda e mantida pelas seguradoras.

6 Cf. Pedro Alvim, *Política Brasileira de Seguros*, cit., p. 62-63; e Ricardo Cesar Rocha da Costa, *A atividade de seguros nas primeiras décadas da República*, cit., p. 39 s.

assumir grandes riscos, pois contavam com a capacidade destas para atuar no mercado brasileiro.

Diante desse quadro, a introdução do limite de retenção de 20% implicava alteração substancial na competição entre companhias nacionais e estrangeiras. A intervenção normativa do Estado tinha por efeito provocar a distribuição no mercado nacional dos grandes riscos, o que permitia que as companhias nacionais passassem a ter acesso a parcela importante do mercado. Além disso, a medida objetivava reduzir a remessa descontrolada de prêmios ao exterior, pois estimulava as companhias estrangeiras a aumentar seu capital no Brasil.

Os estrangeiros protestaram com tamanha veemência, que o governo acabou cedendo.<sup>7</sup> Como resultado da pressão, foi aprovada a Lei nº 953, de 29 de dezembro de 1902, regulamentada pelo Decreto nº 5.072, de 12 de dezembro de 1903, que alterou vários pontos do Regulamento Murinho.

Duas foram as principais alterações promovidas pelo chamado Regulamento de 1903. A primeira consistiu na supressão do limite de retenção de cada risco em 20% do capital realizado pela seguradora. Além das implicações negativas no campo concorrencial, a eliminação dessa regra resultava em transferência substancial de prêmios ao exterior, em prejuízo à balança de pagamentos do país.<sup>8</sup>

A segunda, prova maior da influência estrangeira sobre o governo brasileiro, consistiu na criação de um regime de isenção às sociedades preexistentes à regulamentação de 1903 e 1901, pois estabelecia que as seguradoras constituídas antes dessas datas poderiam continuar a existir e desenvolver suas atividades com base

7 São conhecidas as tentativas de articulação das sociedades seguradoras nessa época, que representam os primeiros passos rumo à defesa de interesses comuns. Os objetivos da articulação giravam em torno da uniformização de preços e condições gerais das apólices, regulamentação da profissão do corretor de seguros, criação de um fundo para a defesa dos interesses da classe, a defesa das companhias contra impostos e taxas, entre outras preocupações. Como decorrência natural das diferenças existentes entre seguradoras nacionais e estrangeiras, não houve nessa época o estabelecimento de uma associação que representasse toda a categoria. Assim, em 1921 foi constituída a Associação das Companhias de Seguros, que congregava os interesses das nacionais. Paralelamente a ela existia o Fire Offices' Committee de Londres, que organizava a atuação de suas associadas especialmente no que diz respeito à uniformização de tarifas. No Brasil, essa associação era bastante ativa e se fazia representar pelo Central Committee of Fire Insurance Companies for the Republic of Brazil (cf. Ricardo Cesar Rocha da Costa, *A atividade de seguros nas primeiras décadas da República*, cit., p. 64 s.).

8 O fim do limite máximo de retenção implicava a possibilidade de assunção de riscos elevados pelas companhias estrangeiras. Como não havia outras regras que limitassem a transferência de riscos excedentes ao exterior, tais seguradoras podiam aceitar grandes riscos no país, e ceder a maior parte destes a suas matrizes ou outras seguradoras no exterior. Dessa forma, podiam exercer suas atividades no Brasil com um capital relativamente baixo, e ao mesmo tempo manter a capacidade para segurar riscos vultosos. Essa a principal consequência negativa do ponto de vista concorrencial. Do ponto de vista do comércio exterior, a cessão de grandes parcelas de risco ao exterior implicava, como é óbvio, a remessa dos respectivos prêmios aos cessionários, com impactos negativos sobre a balança comercial.

nas normas vigentes à época de sua constituição. Como essas normas eram bastante incipientes, as seguradoras estrangeiras – que respondiam pelo maior número de sociedades constituídas antes de 1901 – gozavam de uma vantagem concorrencial notável em relação às seguradoras estabelecidas após o Regulamento Murinho.<sup>9</sup>

Além dessas modificações, outras foram introduzidas pelo novo regulamento, tais como a substituição da Superintendência Geral de Seguros pela Inspeção de Seguros; o fim da exigência de separação entre os ramos “vida” e “elementares”, permitindo-se a operação nos dois ramos desde que houvesse escrituração contábil separada; e o fim da exigência de total aplicação de prêmios, dividendos e pagamentos aos segurados em valores nacionais, substituída pelo dever de constituir uma reserva contábil de 20% sobre os lucros líquidos.

O principal efeito das alterações regulamentares foi o grande desequilíbrio concorrencial entre seguradoras nacionais e estrangeiras, responsável em grande medida pelo parco desenvolvimento das seguradoras de capital nacional até 1930.<sup>10</sup>

Paralelamente, outros fatos dessa época merecem destaque, por sua grande relevância para o desenvolvimento do mercado de seguros privados no Brasil.

O primeiro deles, sem dúvida, é o advento do Código Civil em 1916, que preencheu um vazio normativo do sistema jurídico brasileiro. Até então, a prática jurídica contava apenas com as disposições sobre seguro marítimo do Código Comercial. O Código Civil, além de disciplinar de forma ampla o contrato de seguro, estabeleceu regras próprias para os seguros terrestres e o seguro de vida. Trata-se de um marco na história dos seguros privados no país.

A grande importância do Código Civil para os seguros está precisamente no fato de que ele forneceu o conjunto de normas suficientes ao desenvolvimento da atividade seguradora no Brasil. De um lado, o código refletia a presença cada vez

9 “Criou-se situação singular no país: as empresas que se organizassem depois, ou que obtivessem autorização para operar, estavam sujeitas às normas regulamentares na sua plenitude. As companhias preexistentes gozavam de franquia de todas as restrições como, por exemplo, de criação de reserva de 20% nos ramos elementares e de formação de reservas matemáticas nos seguros de vida. Ora, o novo regulamento já cerceava a vigilância das autoridades, que não podiam interferir em questões técnicas ou administrativas, e continha somente a exigência de formação de reservas em garantia das operações. Nem mesmo estas foram aceitas pelas companhias preexistentes, cuja maioria absoluta era estrangeira” (cf. Pedro Alvim, *Política Brasileira de Seguros*, cit., p. 68).

10 De 1903 a 1930 foram feitas outras tentativas de reformulação do sistema nacional de seguros. As duas mais expressivas foram consubstanciadas no Decreto nº 14.593, de 31 de dezembro de 1920, e no Decreto nº 16.738, de 31 de dezembro de 1924. Quanto ao primeiro, teve sua aplicação prorrogada até que o segundo fosse editado. Quanto ao segundo, teve sua vigência suspensa por determinação do Ministro da Fazenda. Daí resultou que, na prática, permaneceram vigentes os Regulamentos de 1901 e 1903.

mais sólida do sistema econômico capitalista na sociedade civil. De outro, incumbia-se de tornar viável o desenvolvimento de um instituto tipicamente comercial em um novo ambiente, em que a contratação em massa exigia que houvesse regras contratuais claras entre segurador e segurado.

O impacto social da nova disciplina jurídica do contrato de seguro é tão grande, que TULLIO ASCARELLI a identifica, juntamente com os títulos de crédito e as sociedades anônimas, como “os institutos jurídicos que mais profundamente caracterizaram o direito privado moderno, em confronto com os anteriores, e portanto, a constituição econômica do mundo moderno, encarada sob o aspecto jurídico”.<sup>11</sup>

Ao mesmo tempo em que se desenvolve o capitalismo em nosso país, o Estado começa a ampliar sua atuação no domínio econômico. Também surgiam lentamente as normas destinadas a regular os chamados “seguros sociais”, que, em pouco tempo, sobretudo ao longo e após a era Vargas, formariam um segmento completamente distinto dos seguros privados.

Exemplo disso foi o seguro de acidentes na indústria, tornado obrigatório por meio do Decreto nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919. Embora a contratação fosse obrigatória, o conteúdo dos contratos deveria ser negociado entre empresários e operários, e entre empresários e companhias de seguros.<sup>12</sup>

11 Cf. Tullio Ascarelli, *Panorama do Direito Comercial*, São Paulo, Saraiva, 1947, p. 34. O autor narra como um contrato tipicamente comercial amplia seus domínios e adentra o direito civil (p. 35 s.): “À progressiva extensão daquelas exigências econômicas que, de início, tinham sido peculiares ao comércio transmarino e bancário, segue-se a progressiva extensão do âmbito de aplicação do direito comercial, e princípios e institutos que, de início, tinham sido considerados como excepcionais ou peculiares a uma determinada matéria, passam, ao contrário, a constituir princípios e institutos de caráter geral, aplicáveis em todo o campo do direito. Do seguro marítimo se passa ao terrestre, ao seguro de vida, e a disciplina deste instituto, que se prende a um dos conceitos talvez mais importantes e característicos do direito moderno, passa até em muitos direitos, do código comercial, onde se encontra disciplinado consoante a sua origem histórica, para o código civil, apesar de continuar mercantil o ato do segurador; passa do direito privado para o público, constituindo uma técnica jurídica que faculta de modo geral, a eliminação das conseqüências danosas de determinadas ocorrências que apresentam caráter de multiplicidade e estão por isso sujeitas às leis de probabilidade. [...] Nota-se assim no Brasil, antes a tendência a aplicar no direito comercial princípios de direito civil, do que a tendência inversa, ao contrário do que acontece nos demais países, mas esta aparente *civilisation du droit commercial* é na realidade uma confirmação da *commercialisation du droit privé*, pois que decorre justamente da maior modernidade e, releve-se a expressão, da maior comercialidade do código civil.”

12 Na época, começava a se formar o aparato fiscalizador da atividade seguradora, inclusive no que diz respeito aos seguros sociais: “Em 12 de março de 1919, o Decreto nº 13.498 determinou que as companhias que operavam com seguros de acidentes de trabalho, para efeitos de fiscalização, deveriam ficar subordinadas à jurisdição do Ministério da Agricultura e não à Inspeção de Seguros. Mas ainda era a inspeção, vinculada ao Ministério da Fazenda, que concedia autorização para o funcionamento da companhia de seguros que se propusesse trabalhar nesse ramo” (Ricardo Cesar Rocha da Costa, *A atividade de seguros nas primeiras décadas da República*, cit., p. 50-51).

Data também dessa época a chamada Lei Eloy Chaves (Lei nº 4.682, de 14 de janeiro de 1923), que instituiu um sistema securitário estatal para as companhias ferroviárias, trazendo benefícios para as famílias dos trabalhadores em quatro situações: doença, incapacidade, velhice e morte. Ao afastar a participação da empresa privada nesse ramo, a Lei Eloy Chaves deu início à intervenção estatal direta na atividade seguradora. Tal iniciativa constituiu um primeiro passo rumo à estatização de parcela mais ampla dessa atividade, originando uma tendência que se tornaria patente no governo de Getúlio Vargas, conforme se verá a seguir.

### 3 O período de 1930 a 1945

De 1920 a 1930, o Brasil possuía uma economia exportadora de bens primários. O café perfazia mais de 80% das exportações. Nesse período, houve a maciça exportação do excedente econômico nacional, associada à importação de artigos de consumo pelas classes mais favorecidas.

A derrota das oligarquias dominantes pelas novas classes sociais urbanas na Revolução de 30 implicou uma ruptura estrutural que permitiu a reelaboração das relações entre o Estado e a sociedade.

Essa ruptura não foi só política, mas também econômica. O enfraquecimento da estrutura oligárquica então dominante permitiu a reorganização das relações internas de produção, assim como das relações entre a economia brasileira e a economia internacional.

Não se trata aqui de afirmar o esfacelamento imediato de toda estrutura econômica e social vigentes, pois, a princípio, Getúlio Vargas foi obrigado a acomodar política e economicamente os interesses dos titulares do sistema cafeicultor. Foi na verdade o golpe de Estado de 10 de novembro de 1937 que marcou o fim do Estado oligárquico e o início da ditadura política.

O Estado Novo se ergueu sobre fortes setores burgueses, associados à força militar e à florescente classe média. São esses grupos que passam a controlar o poder político, opinando inclusive sobre política econômica.

É nesse contexto que se tornam claras as novas diretivas das relações entre o poder público e os setores produtivos. A linha mestra do pensamento político-econômico passa a ser a crença de que capital e trabalho precisam ser organizados e disciplinados, sob pena da falência do sistema econômico. Tratava-se de uma condenação cada vez mais explícita do liberalismo.<sup>13</sup>

Paralelamente, nascia com grande força a ideologia do nacionalismo no âmbito da política econômica governamental, cuja finalidade era estimular a forma-

13 Cf. Octavio Ianni, *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*, 6. ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1996, p. 31.

ção de um capitalismo nacional forte e independente. Segundo essa ideologia, o desenvolvimento e a industrialização passavam necessariamente pelo fortalecimento da economia nacional e pela emancipação econômica brasileira.

Para tanto, o governo passou a intervir com toda força na economia, tanto diretamente como empresário, como indiretamente na função de agente regulador da atividade econômica.<sup>14</sup>

As novas diretrizes – nacionalismo e intervencionismo – se tornam explícitas nas Constituições de 1934 e 1937.<sup>15,16</sup> A partir daí, a produção normativa destinada a regular a atividade econômica adquire contornos claros de planejamento econômico, tendo por objetivo diversificar e expandir a produção, e ao mesmo tempo romper os laços de dependência com o exterior.<sup>17</sup>

No que diz respeito à intervenção direta, o governo passou a organizar as atividades produtivas em todos os níveis da economia. Tratava-se do estabelecimento, pelo Estado, de valores e instituições fundamentais do capitalismo. O Estado se converte, em questão de uma década, no principal empresário do país.

Florescia, portanto, o que se pode chamar de *capitalismo estatal*. Uma das metas específicas desse modelo era criar uma infra-estrutura que servisse de base à reformulação da dependência estrutural que caracteriza o sistema econômico brasileiro. Exemplo disso foi a criação da Companhia Siderúrgica Nacional em 1941.

O setor de seguros não permaneceu inerte às mudanças sociais e econômicas da era Vargas. Ao contrário, foi dos setores da economia que mais influência receberam da intervenção estatal.

14 Cf. Octavio Ianni, *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*, cit., p. 37, nota 13: “[...] o conceito de *tecnocracia estatal* corresponde a um estágio novo no desenvolvimento do Poder Executivo, quando este incorpora, de modo cada vez mais sistemático e permanente, o pensamento técnico-científico e as técnicas de planejamento. Seu elemento político essencial é a hipertrofia do Executivo”.

15 Nesse sentido, é interessante a transcrição do seguinte dispositivo da Constituição de 1937: “Art. 135. A intervenção do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado. A intervenção do domínio econômico poderá ser mediata e imediata, revestindo a forma do controle, do estímulo ou da gestão direta.”

16 Ainda sob a perspectiva jurídica, não se pode deixar de mencionar o nascimento da legislação trabalhista (em especial a CLT, em 1943) com o intuito de regradar as condições de exploração da classe trabalhadora. Também é de grande relevância o conjunto de normas que Getúlio Vargas criou relativamente ao direito de associação das classes trabalhadoras. Data dessa época a estruturação do sistema sindical do país, engenhosamente atrelado e submetido ao poder dirigente do Estado.

17 Exemplo típico dessa postura é a criação do Conselho Federal de Comércio Exterior, que reuniu técnicos do governo e empresários para estudar e propor soluções para os diversos problemas da economia nacional.

Data desse período a constituição do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), órgão que adquiriu influência sem precedentes sobre o mercado de seguros privados do país. Antes, porém, de comentar o nascimento e desenvolvimento do IRB, é necessário descrever o ambiente em que isso ocorreu.

O primeiro reflexo do novo cenário político sobre o mercado segurador foi a sindicalização da classe, fruto da exigência legal contida no Decreto nº 19.770, de março de 1931. A Associação das Companhias de Seguros foi substituída pelo Sindicato dos Seguradores do Rio de Janeiro.

Também merece especial destaque a edição do Decreto nº 21.828, de 14 de setembro de 1932, que acabou com o regime de exceção vigente para as seguradoras estrangeiras.<sup>18</sup> Esse é o primeiro ato de Getúlio Vargas com impacto profundo sobre o mercado de seguros: igualar companhias novas e antigas, nacionais e estrangeiras. O governo mostrava preocupação em eliminar o desequilíbrio concorrencial decorrente das normas até então vigentes.

O ataque à presença estrangeira no mercado de seguros seria mais duro na Constituição de 1934, cujo artigo 117 dispunha, em sua parte final, que a lei “providenciaria sobre a nacionalização das empresas de seguros em todas as modalidades, devendo constituir-se em sociedade brasileira as estrangeiras que atualmente operam no país”.<sup>19</sup>

A partir daí, aumentaram-se os mecanismos de fiscalização do Poder Público sobre a atividade seguradora. Com essa finalidade, em 14 de julho de 1934 foi publicado o Decreto nº 24.782, que substituiu a Inspetoria de Seguros pelo Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização (DNSPC), subordinado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Os poderes do novo órgão foram reforçados em relação aos poderes do antigo, fato que exprimia muito bem a intenção interventiva do Estado sobre a economia.<sup>20</sup>

18 Além disso, o Decreto nº 21.828/32 definia o modo de constituição das sociedades seguradoras, atribuindo ao governo a função de controlar a entrada de seguradoras no mercado pela emissão de cartas-patente.

19 Com base nesse dispositivo constitucional, o governo elaborou um projeto de lei enviado ao Congresso em julho de 1936. O projeto previa a nacionalização das empresas de seguros, além de interferir na nacionalidade dos sócios das companhias seguradoras. Os estrangeiros não foram completamente eliminados, porém as restrições que lhes foram impostas – enquanto administradores e acionistas – eram tão severas, que o projeto foi objeto de acaloradas discussões. Foi no curso dos debates que se implantou a ditadura no país, promulgando-se a Constituição de 1937. Dissolveram-se a Câmara dos Deputados e o Senado, o que evidentemente pôs fim ao exame do referido projeto. Para uma visão detalhada do assunto, cf. Pedro Alvim, *Política Brasileira de Seguros*, cit., p. 95-107.

20 Cf. Marly Silva da Motta, A criação e a estruturação de uma instituição-modelo da era Vargas: o Instituto de Resseguros do Brasil, in Verena Alberti et al., *Entre a Solidariedade e o Risco: História do Seguro Privado no Brasil*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 86.

Era, no entanto, apenas o início da ação estatal sobre o mercado de seguros. O passo seguinte seria o mais explícito no que diz respeito à nacionalização da atividade seguradora. Com efeito, a Constituição de 1937 dispunha, no artigo 145, que “(s)ó poderão funcionar no Brasil os bancos de depósito e as empresas de seguros, quando brasileiros os seus acionistas. Aos bancos de depósito e empresas de seguros atualmente autorizados a operar no país, a lei dará prazo razoável para que se transformem de acordo com as exigências deste artigo”.

Usando de seu poder ditatorial, Getúlio Vargas fez baixar, por meio do Decreto nº 2.063, de 7 de março de 1940, nova regulamentação do mercado de seguros. Seu foco era claramente nacionalizar o mercado e estimular o desenvolvimento de companhias seguradoras nacionais. Nesse sentido, o *caput* do artigo 9º dispunha que “(o) capital das sociedades anônimas pertencerá, em sua totalidade, a pessoas físicas de nacionalidade brasileira”. E o artigo 4º previa que “(a) sociedades são obrigadas, qualquer que seja sua forma, a constituir com brasileiros os órgãos que, pelos estatutos sociais, tenham a seu cargo atos de administração e fiscalização da observância de tais atos, ou mesmo atos de orientação dos administradores, embora em caráter consultivo”.

Além disso, o artigo 12 afirmava ser “nula de pleno direito a subscrição, cessão ou transferência de ações efetuada com inobservância do artigo 9º, como também nulos de pleno direito serão quaisquer compromissos ou declarações que importem em direito sobre ações, por parte de pessoas proibidas de adquiri-las”.

A disposição do artigo 12, associada ao artigo 9º, tornava literalmente impossível a entrada de capital estrangeiro no país. Mas não eliminava a presença das diversas seguradoras estrangeiras já constituídas. Quanto a essas, o artigo 203 do Decreto nº 2.063/40 previa que “enquanto não lhes fôr marcado o prazo a que se refere o art. 145 da Constituição, continuarão a funcionar no país, de acôrdo com as autorizações que lhes foram concedidas e com observância dêste decreto-lei e mais leis da República”.

Esse prazo nunca foi fixado, de modo que as seguradoras estrangeiras puderam continuar a operar normalmente em território nacional. Porém seu número diminuiu sensivelmente em relação ao número total de concorrentes no mercado. Em 1940, havia 111 seguradoras no Brasil, 33 estrangeiras e 78 nacionais. Em 1945, o número de seguradoras havia aumentado para 133, porém o número de estrangeiras caíra para 26. Cinco anos mais tarde, em 1950, havia 150 seguradoras, das quais 124 nacionais e 26 estrangeiras.<sup>21</sup>

21 Cf. Marly Silva da Motta, A criação e a estruturação de uma instituição-modelo da era Vargas: o Instituto de Resseguros do Brasil, cit., p. 120-127.

Além de bloquear o ingresso de novas companhias estrangeiras, o Decreto nº 2.063/40 regulamentou de modo profundo e extensivo a atividade seguradora, aumentando sensivelmente as barreiras à entrada.<sup>22</sup>

Mas a intervenção normativa do Estado no período Vargas não se encerrava aí. Antes de tratar especificamente do resseguro, há pelo menos dois outros aspectos a comentar: o início da passagem do seguro de acidentes de trabalho para a esfera pública e a participação obrigatória dos seguradores nacionais no seguro de incêndio.

Ambos os ramos – incêndio e acidentes de trabalho – responderam durante muitos anos por boa parte da atividade seguradora. Entre 1939 e 1946, por exemplo, 61% do total de prêmios arrecadados pelas empresas seguradoras instaladas no país provieram desses ramos.<sup>23</sup>

Quanto à intervenção nos seguros de acidentes de trabalho, é necessário colocá-la no contexto do esforço empreendido por Getúlio para regradar as relações trabalhistas. Estatizar esse ramo de seguros fazia parte do plano governamental de criar um sistema previdenciário no país. Mas também significava transferir para o Estado uma atividade econômica lucrativa, o que casava perfeitamente com os objetivos do capitalismo estatal da era Vargas.

Não obstante, justamente porque o seguro de acidentes do trabalho era tão lucrativo, a luta governamental para encampá-lo não foi nada fácil.

Com efeito, o Decreto-lei nº 26.637, de julho de 1936, que regulamentava o seguro de acidentes de trabalho, sofreu o primeiro abalo por força do Decreto-lei nº 2.063/40, cujo artigo 213 estabeleceu que “(o)s seguros de riscos de acidentes do trabalho continuarão a ser assumidos pelas sociedades anônimas e co-operativas em funcionamento, de acôrdo com a legislação e regulamentação vigente, ou que vierem a vigorar a respeito, enquanto a garantia de tais riscos não for subordinada

22 A autorização para funcionamento continuou a ser uma atribuição do DNSPC, porém os requisitos de expedição da carta-patente aumentaram significativamente (capital mínimo, garantias de realização do capital, aumento das reservas técnicas obrigatórias, observância de tabelas de retenção, apresentação de ativos em garantia de liquidação das obrigações etc.). Além disso, a concessão ou não da autorização estava sujeita a um critério de conveniência e oportunidade do Poder Executivo (artigo 36), que na prática foi utilizado para negar o acesso de novos concorrentes. No que diz respeito à permanência no mercado, o DNSPC gozava de amplo poder discricionário sobre as seguradoras. O artigo 43, por exemplo, dispunha que as seguradoras não podiam se fundir com outras, encampar ou ceder operações, modificar sua organização ou seu objeto, alterar seus estatutos ou seu capital, senão após aprovação do governo federal. E o parágrafo único deixava explícito que o DNSPC poderia “[...] recusar a aprovação pedida, ou concedê-la com restrições ou sob condições”. Ademais, o controle sobre o exercício das atividades de uma seguradora era bastante rígido. Por exemplo, cabia ao DNSPC aprovar previamente todos os modelos de apólices, as tarifas, os prêmios mínimos e os planos técnicos das operações (artigos 49 e 83).

23 Cf. Carlos Eduardo Sarmento, Nacionalização e expansão: o mercado segurador brasileiro entre 1939 e 1963, in Verena Alberti et al., *Entre a Solidariedade e o Risco: História do Seguro Privado no Brasil*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 158.

da ao sistema de previdência social". Tratava-se do primeiro passo rumo à estatização.

A seguir, o Decreto-lei nº 26.637/36 foi substituído pelo Decreto-lei nº 7.036, de 10 de novembro de 1944, que estabelecia um prazo de dez anos para o início do monopólio estatal sobre os seguros de acidentes do trabalho. Além disso, o novo decreto-lei determinava que, a partir de sua publicação, nenhuma outra companhia seguradora receberia autorização para operar nesse ramo.

Assim, de 1944 em diante ficou proibida a entrada de novas companhias no ramo de acidentes de trabalho. As seguradoras foram deixando o setor, temerosas de que a ação estatal viesse a lhes prejudicar. Entretanto, o processo de estatização do seguro de acidentes do trabalho seria postergado diversas vezes, sobretudo após o fim do Estado Novo, vindo-se a concretizar somente em 1967.<sup>24</sup> Como não era mais permitido que novas seguradoras entrassem nesse ramo, e de outro lado muitas outras haviam se retirado, o resultado foi a grande concentração de poder nas mãos de pouquíssimas companhias, ao lado do Estado.<sup>25</sup>

O seguro contra riscos de incêndio, por sua vez, constitui um capítulo relevante do nacionalismo da era Vargas. Vimos acima que o Decreto nº 21.828, de 14 de setembro de 1932, teve a finalidade de uniformizar o tratamento às seguradoras nacionais e estrangeiras. Estas viviam num regime de quase exceção às normas regulamentares do setor de seguros. Embora não haja dúvida de que esse decreto representou grande avanço na regulação, não foi suficiente para neutralizar a supremacia das seguradoras estrangeiras no mercado, contrariando o objetivo de Getúlio.

O artigo 185 do Decreto-lei nº 2.063/40 havia tornado obrigatório o seguro contra riscos de fogo, raio e suas conseqüências, seguro de especialidade das companhias estrangeiras e uma das atividades mais lucrativas da indústria securitária. Sabedor da situação privilegiada das seguradoras estrangeiras no ramo, Getúlio Vargas fez baixar o Decreto-lei nº 3.172, de 3 de abril de 1941, que instituiu o co-seguro obrigatório dos referidos riscos. O co-seguro significava a participação compulsória das seguradoras nacionais nos seguros de incêndio. De acordo com a importância total segurada em cada apólice, o decreto-lei estabelecia uma por-

24 A estatização do seguro de acidentes de trabalho corresponde a uma das ações da era Vargas a que o governo militar daria continuidade. Esse seguro acabou por se converter definitivamente em monopólio estatal por meio da Lei nº 5.316, de 14 de setembro de 1967, regulamentada pelo Decreto nº 61.784, de 28 de novembro de 1967.

25 Outro efeito importante da nova regulação foi o de estimular o Estado a investir no setor. Sarmiento comenta que "[o] maciço investimento governamental na consolidação da seguridade social a partir de 1930 fizera com que as rendas do seguro social ultrapassassem, em muito, as da seguridade privada, definindo assim a prioridade de garantia do bem-estar dos trabalhadores através da ação do Estado" (cf. Nacionalização e expansão: o mercado segurador brasileiro entre 1939 e 1963, cit., p. 173). Em 1939, o Estado era responsável por 62,03% da receita de seguros do país; em 1963, essa porcentagem subira para 82,49%, contra 17,51% da ordem privada.

centagem de participação mínima obrigatória de sociedade seguradora nacional, bem como o número mínimo de companhias nacionais participantes.

Ou seja, a medida tinha por finalidade transferir compulsoriamente uma parcela dos negócios das companhias estrangeiras para as nacionais. Tratava-se de uma intervenção normativa bastante representativa do propósito nacionalista do governo Vargas.

Do ponto de vista concorrencial, correspondia a uma tentativa de estimular as seguradoras nacionais e colocá-las em equilíbrio de forças com as estrangeiras. Pode-se dizer, sem medo de errar, que a criação do IRB obedeceu a essa mesma lógica. Sua importância na história do seguro no Brasil é tão grande que merece ser analisada separadamente. É o que segue.

#### 4 O Instituto de Resseguros do Brasil

Uma das principais preocupações de Getúlio Vargas era a balança de pagamentos do país, que apresentava saldos permanentemente negativos. Era necessário conter o fluxo de remessas para o exterior. Ocorre que as seguradoras estrangeiras eram, em boa medida, responsáveis por tais remessas, que consistiam sobretudo no envio de prêmios e reservas a suas matrizes e resseguradores.

Somado ao problema da evasão de divisas estava o fato de que as seguradoras estrangeiras possuíam capacidade seguradora e *know-how* muito superior às brasileiras. Dentro do projeto de desenvolvimento de um capitalismo nacional, essa situação precisava ser combatida.

Mas como fazê-lo? No entender de Getúlio, certamente não era possível esperar o desenvolvimento das seguradoras nacionais por sua própria conta. Era preciso estimulá-las, fornecendo-lhes as principais ferramentas da atividade seguradora: recursos financeiros e conhecimento técnico em seguros.

É nesse ambiente que surge, perfeitamente inserido na lógica de desenvolvimento do capitalismo estatal de cunho nacionalista, o Instituto de Resseguros do Brasil, concebido pelo Decreto-lei nº 1.186, de 3 de abril de 1939.

O IRB foi implantado mediante o auxílio compulsório das companhias privadas de seguros, que foram obrigadas a participar em 30% do capital do órgão ressegurador.<sup>26</sup> Além disso, a entrada no mercado de seguros diretos passou a ser condicionada à aquisição de ações do IRB.

26 O Decreto-lei nº 1.186/39 estipulava que o capital do IRB seria de 30 mil contos de réis, dividido em duas classes de ações: A e B. As ações de classe A, no valor de 70% do capital, seriam subscritas por instituições de previdência social; as de classe B, no valor de 30% do capital, seriam subscritas compulsoriamente pelas seguradoras. Todas as sociedades de seguros que operavam ou viessem a operar no país teriam obrigatoriamente de possuir ações da classe B, na proporção do seu capital realizado.



O Decreto-lei nº 1.186/39 previa que a administração do IRB seria exercida por um presidente, assistido por um Conselho Técnico composto de seis membros. Seriam de livre escolha do governo, e nomeados pelo presidente da República, o presidente do IRB e três membros do conselho. Os outros três membros seriam indicados pelas seguradoras e teriam mandato de seis anos, podendo ser reeleitos.

As regras acima foram efetivamente cumpridas. Ou seja, os seguradores diretos realmente participaram do IRB e de seu Conselho Técnico, e foram co-responsáveis pela formulação da política setorial, ainda que a supremacia do governo sobre o mercado fosse indiscutível. Em suma, Estado e seguradores diretos passaram a cooperar no exercício da atividade de resseguro e na regulação do mercado de seguros.

O artigo 3º do Decreto-lei nº 1.186/39 estabelecia que o IRB teria como objetivo regular o resseguro no país e desenvolver as operações de seguros em geral. Pois foram justamente essas as tarefas que o IRB cumpriu durante o governo Vargas: de um lado, atuou diretamente no mercado de seguros como agente ressegurador; de outro, promoveu a intervenção indireta nesse mercado por meio de regulação. Essas duas formas de intervenção, se analisadas conjuntamente, revelavam o claro propósito de promover o desenvolvimento das seguradoras nacionais.

Até a criação do IRB havia, como visto, grande desequilíbrio concorrencial entre seguradoras nacionais e estrangeiras, estas com capacidade seguradora muito superior à das nacionais. Contavam não só com o apoio de suas matrizes, mas também de suas congêneres no exterior, sem falar nos grandes resseguradores. Distribuir riscos era muito mais fácil e, conseqüentemente, assumi-los também era. Além disso, dispunham de melhor conhecimento da técnica securitária e de pessoal mais bem preparado para atuar no mercado.

Na condição de agente ressegurador, o IRB veio suprir grande carência das seguradoras nacionais, que passaram a contar com apoio técnico e a possibilidade de ceder parcelas de risco por meio de resseguro. Isso aumentou sensivelmente a capacidade de concorrer com as seguradoras estrangeiras, que já dispunham de resseguro no exterior a menores custos de transação.<sup>27</sup>

Porém, o equilíbrio entre companhias nacionais e estrangeiras só seria realmente obtido pela via regulatória. Como se sabe, a capacidade do segurador de assumir riscos adicionais pela comercialização de apólices é determinada essencialmente por seu patrimônio líquido (cf. Capítulo 8, item 2.2, *infra*). Uma vez

27 Tal como empregada neste trabalho, a expressão *custos de transação* significa os custos incorridos na realização de uma operação econômica no mercado, ao invés de realizá-la no interior da empresa. Em 1937 o economista norte-americano Ronald H. Coase elaborou o primeiro estudo sobre o tema em trabalho pelo qual recebeu o Prêmio Nobel (cf. *The Nature of the Firm*, publicado em *The Firm, the Market, and the Law*, Chicago e Londres, The University of Chicago Press, 1990, p. 33 s.).

instituído o IRB, todas as companhias passaram a lhe ceder obrigatoriamente os riscos que excediam sua capacidade de retenção.<sup>28</sup> Ocorre que o IRB em pouco tempo começou a impor a mesma tabela de retenção a todas as seguradoras, nacionais e estrangeiras. Ou seja, não fazia mais diferença o quanto uma companhia dispusesse de patrimônio líquido, ou ainda o apoio que pudesse receber de sua matriz. Todos ficaram obrigados a concorrer em condições idênticas. Foi isso que efetivamente colocou companhias nacionais e estrangeiras em pé de igualdade econômico-financeira: um tratamento regulatório igual para desiguais.<sup>29</sup>

A regulação do resseguro passou a ser o dado concorrencial fundamental do mercado. Além de estabelecer a igualdade entre todos os concorrentes no que diz respeito à capacidade seguradora, trazia um ganho adicional às companhias brasileiras, que puderam contar com o conhecimento técnico do IRB e, mais do que isso, com um mecanismo importante de estabilização de suas carteiras.<sup>30</sup>

Num segundo passo, o IRB começou a devolver riscos ao mercado interno, o que fazia por retrocessão. Foi o Decreto nº 3.784, de 30 de outubro de 1941, que

28 O artigo 73 do Decreto-lei nº 2.063/40 previa que "(t)odas as responsabilidades que não forem retidas pelas sociedades seguradoras deverão ser resseguradas, no ato de aceitação do seguro, no Instituto de Resseguros do Brasil". Inicialmente, era possível ceder riscos em co-seguro no país ou a resseguradores internacionais, caso o IRB não aceitasse participar da operação. Entretanto, em pouco tempo essa possibilidade foi suprimida, pois em termos práticos o IRB passou a controlar todo o mercado.

29 "O IRB nivela isto tudo, porque ele faz o jogo, então ele dá a mesma tabela para todo mundo. A tabela que naquele tempo era a minha tabela de retenções, a Sun Alliance tinha a dela, o francês tinha a dele, o alemão tinha a dele, cada um trabalhava com a sua tabela. O IRB chegou e disse: a tabela é para vocês, para todo mundo. Sul América, todo mundo. Então nesse ponto ficou mais fácil. Deu oportunidade para as companhias menores, mais fracas, poderem competir com as mais fortes" (Hélio da Rocha Araújo, *Depoimento*, Rio de Janeiro, CPDOC/Funenseg, 1997, apud Carlos Eduardo Sarmento, *Nacionalização e expansão: o mercado segurador brasileiro entre 1939 e 1963*, cit., p. 154).

30 Estabilizar a carteira de seguros é um dos efeitos do contrato de resseguro, assim definido por Pedro Alvim: "A previsão de sinistros de determinado ramo de seguros depende de observações estatísticas a longo prazo. Revelam a frequência das ocorrências e permitem a fixação de um coeficiente médio que dá idéia aproximada do número de sinistros em função do volume da carteira. O estabelecimento de um valor médio para cada seguro facilitará a previsão do montante das indenizações a cargo do segurador. Bastará multiplicar esse valor médio pelo coeficiente de sinistros. Se, por exemplo, o coeficiente de sinistro-incêndio é de trinta ocorrências em cada mil contratos de seguros, o total das indenizações será de Cr\$ 1.500.000,00, se cada seguro for de Cr\$ 50.000,00. Mas se os seguros tiverem valores diferentes, uns de Cr\$ 50.000,00, outros de Cr\$ 100.000,00, ou Cr\$ 200.000,00, será impossível o conhecimento prévio do volume de indenizações. A estabilidade da seguradora depende desse conhecimento, o qual permitirá à administração adotar as medidas necessárias para satisfazer suas obrigações e orientar sua atividade e sem comprometer sua segurança econômica e financeira. Eis por que é de toda conveniência técnica não manter carteiras de riscos heterogêneos, quanto ao valor. A operação de resseguro é um dos processos para corrigir a desigualdade dos riscos: o segurador transferirá para o ressegurador todas as pontas que excederem o valor médio de sua carteira, isto é, os excessos de sua responsabilidade" (cf. *Política Brasileira de Seguros*, cit., p. 124-125).

impôs às companhias de seguro instaladas no país o dever de aceitar as retrocessões do IRB.

O objetivo era evidentemente exaurir a capacidade seguradora do mercado interno. Dessa maneira, o governo alcançava dois objetivos. De um lado, estimulava o crescimento da indústria nacional dos seguros. De outro, evitava a saída de divisas do país, questão tão cara à política econômica getulista. Somente após esgotada a capacidade do mercado brasileiro é que os riscos eram cedidos ao estrangeiro.

Sob a perspectiva concorrencial, vê-se que a lógica do governo Vargas era claramente a de estimular o crescimento das seguradoras brasileiras.

O IRB rapidamente se converteu na figura centralizadora do mercado de seguros. Suas funções foram estendidas a muitas outras questões. Prova disso é o Decreto nº 1.805, de 27 de novembro de 1939, que publicou o primeiro estatuto do órgão ressegurador. Com efeito, passou a ser necessário que as companhias informassem o IRB, com antecedência de 90 dias, a respeito de novos ramos de seguros que pretendessem explorar. O IRB também passou a ter poderes fiscalizadores sobre os seguradores diretos, que ficaram obrigados a apresentar livros e demais documentos que interessassem ao instituto.<sup>31</sup>

Note-se que o IRB, além de gozar de inúmeras prerrogativas segundo a regulação vigente, efetivamente as utilizava. Para tanto, contava com técnicos de elevado nível, que corporificavam de forma singular o espírito da tecnocracia estatal estimulada por Getúlio Vargas.<sup>32</sup>

Os efeitos da política do capitalismo nacional começaram a surgir. A política regulatória do IRB provocou um crescimento significativo do número de seguradoras de capital nacional. O incentivo a essas seguradoras também gerou o aumento de concorrência, que levou à busca de novos mercados entre os consumidores individuais e os de menor renda. A Sul América, por exemplo, lançou o seguro de vida popular. Outro ramo explorado foi o de títulos de capitalização, regulamentado pela primeira vez em 1933, por meio do Decreto nº 22.456. Entre

31 Outra mostra de que o poder do IRB era profundo está na obrigação instituída pelo Decreto nº 1.805/39 às seguradoras atuantes no país. De forma a evitar que estas, ao invés de ceder excedentes em operações de resseguro, comessem a praticar o co-seguro com suas congêneres, o decreto criava a obrigação a todas as seguradoras instaladas no Brasil de ressegurar, no mínimo, 20% da responsabilidade que houvessem assumido em co-seguro. Para que o cumprimento devido da obrigação pudesse ser fiscalizado, foram atribuídos ao IRB os poderes acima referidos.

32 “O Instituto não podia se organizar sem o seu laboratório. Sem a sua equipe de estudos e pesquisas. Ele será um viveiro de técnicos que orientarão o mercado do seguro no país, formando escola, criando uma consciência nova, dando ao risco a segurança econômica e o sentido social que deve ter” (Agamenon Magalhães, Modelo de organização, in *Revista do IRB*, 1940, p. 12, apud Marly Silva da Motta, A criação e a estruturação de uma instituição-modelo da era Vargas: o Instituto de Resseguros do Brasil, cit., p. 108).

1939 e 1946, os prêmios pagos às companhias de capitalização cresceram 558%, enquanto seus ativos se ampliaram em 491%.<sup>33</sup>

Em suma, o IRB cumpriu à risca a função para que havia sido criado: desenvolver o mercado nacional de seguros e, especialmente, apoiar o crescimento das seguradoras nacionais técnica e financeiramente.

## 5 O período de 1945 a 1964

Em 29 de outubro de 1945 Getúlio Vargas é deposto por um golpe de Estado organizado por forças políticas civis e militares, motivadas pela derrota do nazifascismo pelos Aliados. A Constituição de 1937 é substituída pela Constituição de 1946.

A União Democrática Nacional, partido político que inspirou a mudança do sistema político brasileiro, passou a apoiar a criação de políticas favoráveis à abertura do país ao capital estrangeiro. Foi nesse contexto que se estabeleceram na Constituição de 1946 a livre iniciativa e a igualdade de oportunidades para nacionais e estrangeiros, por oposição ao nacionalismo getulista.<sup>34</sup>

No que diz respeito especificamente ao mercado de seguros, o artigo 149 da nova Constituição previa que “[a] lei disporá sobre o regime dos bancos de depósito, das empresas de seguro, de capitalização e de fins análogos”.

Ao deixar a cargo do legislador ordinário o estabelecimento de normas próprias para o mercado de seguros, a Constituição de 1946 criou um impasse. De um lado, havia os defensores de que o Decreto nº 2.063/40 tinha sido plenamente recepcionado pelo texto constitucional. De outro, havia aqueles que sustentavam a derrogação das regras do decreto face aos princípios liberais da nova Constituição, pois aquelas eram amplamente restritivas à entrada de seguradoras estrangeiras no mercado nacional, assim como à participação de estrangeiros no capital de seguradoras constituídas no Brasil.

33 Fonte: IRB, *Anuário de Seguros*, apud Carlos Eduardo Sarmento, Nacionalização e expansão: o mercado segurador brasileiro entre 1939 e 1963, cit., p. 165.

34 “Com o Governo Dutra abandonava-se a convicção de que era possível realizar um capitalismo relativamente autônomo no Brasil. A maneira pela qual o poder público foi levado a reorientar e reduzir suas relações com a economia do País implicava na modificação do sentido e conteúdo da política econômica estatal. Em pouco tempo, os governantes adotaram objetivos e diretrizes que conferiram outra significação à atividade do poder público. Ao recusar o nacionalismo econômico, como princípio básico de política econômica, recusava-se também a possibilidade de um capitalismo de tipo nacional. Ao recusarem-se as diretrizes e técnicas específicas da política econômica nacionalista, adotavam-se diretrizes e técnicas que iriam reforçar a interdependência e redefinir as condições de dependência” (Octavio Ianni, *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*, cit., p. 92-93).

Houve na época o caso célebre de uma companhia estrangeira que requisitou autorização para operar no país. O assunto se transformou em grande controvérsia e terminou com a elaboração de parecer do Ministro da Justiça favorável à autorização, ratificado pelo Presidente de República em 1948.<sup>35</sup> Em resumo, o parecer sustentava que os princípios da nova Constituição eram incompatíveis com as regras do Decreto nº 2.063/40, pois estas criavam tratamento desigual aos nacionais e estrangeiros. Tratava-se, portanto, da supressão de uma importante barreira à entrada de capital estrangeiro no mercado de seguros.

Assim, o liberalismo do governo Dutra foi alterando alguns contornos da política econômica getulista, porém não o suficiente para que a estrutura do mercado de seguros, alicerçada no IRB, sofresse transformações realmente profundas.<sup>36</sup> Ao contrário, quando Getúlio Vargas voltou ao poder, pôde retomar rapidamente o projeto de desenvolvimento econômico pela mão do Estado.<sup>37</sup>

É dessa época a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e da Petrobras. Ambos representavam instrumentos para coordenar, disciplinar e planificar o comportamento das forças produtivas nacionais, e ao mesmo tempo concentrar em si a tarefa e, mais do que isso, a capacidade de ditar a política econômica do país.

Do ponto de vista do mercado de seguros, isso significava a criação de um importante nicho de atuação. O governo passava a ser um dos grandes clientes

35 Cf. Pedro Alvim, *Política Brasileira de Seguros*, cit., p. 118-122.

36 Além do novo dispositivo constitucional acima comentado, outra alteração a ser mencionada diz respeito ao IRB, e se relaciona com a representação do setor privado nos quadros dessa instituição. Com efeito, estabeleceu-se a igualdade de participação no capital do IRB entre os institutos de previdência (titulares de ação da classe A) e as seguradoras (titulares de ações da classe B). Desse modo, no lugar da relação desigual – 70% das ações para a classe A e 30% para a classe B – estabeleceu-se uma igualdade entre as partes, com 50% para cada uma delas.

37 “Essa intervenção do Estado no domínio econômico, sempre que possível plástica e não rígida, impõe-se como um dever ao governo todas as vezes que é necessário suprir as deficiências da iniciativa privada, ou acautelar os superiores interesses da Nação, quer contra a voracidade egoística dos apetites individuais, quer contra a ação predatória dessas forças de rapina, que não conhecem bandeira nem cultuam outra religião que não seja a do lucro. [...] Rejeitando o fácil recurso dos paliativos momentâneos, o governo preferiu voltar-se resolutamente para as soluções de conjunto e não de detalhe, permanentes e não transitórias, capazes de construir um conjunto homogêneo e estável, base firme para o desenvolvimento de todas as atividades econômicas nacionais. [...] Já hoje é evidente a todos que o próprio desenvolvimento fez surgirem pontos de estrangulamento da atividade econômica, os quais, se não forem eliminados, deterão a marcha encetada. [...] Ora, mesmo nos setores em que, tradicionalmente, o Estado brasileiro se tem absteído de atuar de forma direta, a iniciativa privada, nacional ou estrangeira, mostra-se desinteressada em aplicar-se na supressão daqueles pontos de asfixia. O Poder Público vai sendo compelido, portanto, em face das circunstâncias, a assumir novos encargos para os quais se esforça por se aparelhar adequadamente” (Getúlio Vargas, Mensagem ao Congresso Nacional, Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1952, p. 10, 11 e 18, apud Octavio Ianni, *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*, cit., p. 123 s).

da indústria seguradora, à medida que fortalecia sua posição de principal empresário do país. São exemplos de exercício dessa posição os investimentos na indústria de base e os projetos do BNDE. A lógica do fomento econômico assumia papel de relevo na atividade econômica privada.

Além disso, com o início do desenvolvimento da indústria automobilística no país, abriu-se um novo campo para a indústria dos seguros. Logo começaram as negociações entre Estado e seguradoras no sentido de se instituir o seguro obrigatório de responsabilidade civil para proprietários de veículos automotores. Tratava-se, entre outras coisas, de compensar o setor privado pela perda dos seguros de acidentes de trabalho, que acabariam passando para a tutela direta do Estado.<sup>38</sup>

Não obstante, a verdade é que nenhuma modificação substancial se fez na regulação dos seguros privados após a edição do Decreto-lei nº 2.063/40. Como se viu, os princípios liberais da Constituição de 1946 conflitavam com este último, mas não houve esforço legislativo para redefinir com clareza as normas do setor. Isso só viria a ocorrer por meio da edição do Decreto-lei nº 73/66.

## 6 O período de 1964 a 1980: o Decreto-lei nº 73/66 e a política concentracionista

No início dos anos 60, havia mais de 160 seguradoras no Brasil, porém apenas cinco se destacavam: Sul América, Internacional, Boa Vista, Minas Brasil e Atlântica. “A maior parte dos seguros vinha dos ramos incêndio (cerca de 31% dos prêmios de seguros de 1963), vida (20,4%) e acidentes de trabalho (23%). O seguro de automóvel contava então com 11% do total de prêmios de 1963.”<sup>39</sup>

As sociedades seguradoras, habituadas ao regime normativo da era Vargas, passaram a ceder ao IRB quase a totalidade de seus riscos. Este, por sua vez, devolvia ao mercado interno o conjunto de riscos que lhe haviam sido cedidos segundo os seguintes índices das seguradoras: (i) patrimônio líquido; (ii) volume de prêmios; e (iii) resultados. Observando-se tais critérios, os negócios do IRB acabavam sendo transferidos às principais seguradoras do mercado interno. Somente quando a capacidade interna não fosse suficiente é que o excedente seria cedido ao exterior. Some-se a isso o fato de que as seguradoras eram mal prepa-

38 Como visto acima, o seguro de acidentes de trabalho seria convertido em monopólio estatal por meio da Lei nº 5.316, de 14 de setembro de 1967. No intuito de compensar os seguradores privados pela perda de uma importante fonte de receita, no mesmo ano o governo regulamentaria o seguro obrigatório dos proprietários de automóvel (cf. Decreto nº 61.867, de 7 de dezembro de 1967).

39 Cf. Verena Alberti et al., *Entre a Solidariedade e o Risco: História do Seguro Privado no Brasil*, cit., p. 206.

radas tecnicamente, e que, por força do suporte técnico do IRB, não havia o menor estímulo para que elas se especializassem.

O quadro acima acabou produzindo as seguintes conseqüências: retração da capacidade seguradora do mercado brasileiro, redução do grau de competição entre as seguradoras e aumento dos riscos para a higidez econômico-financeira do sistema securitário. Ou seja, a prática do IRB contrariou substancialmente a lógica sob a qual havia sido instituído.

Conforme mencionado no item 4 acima, a capacidade seguradora de uma empresa é medida essencialmente por seu patrimônio líquido, que limita suas operações. Quando um segurador direto firma um contrato de resseguro, transfere uma parcela de seus riscos para o ressegurador. Essa transferência libera a respectiva parcela de patrimônio líquido, até então comprometida, para servir à nova oferta de apólices. É por isso que se diz que o resseguro aumenta a capacidade seguradora de um determinado mercado.<sup>40</sup> Dito isso, parece claro que a retrocessão de riscos ao mercado interno tem o efeito negativo de diminuir a capacidade desse mercado, ao invés de expandi-la, como seria de esperar que o agente estatal do resseguro procurasse fazer.

Se é verdade que o resseguro é um instrumento de aumento da capacidade dos seguradores diretos, seu efeito deveria ser o de permitir que seguradores menores adquirissem condição de concorrer mais competitivamente com as grandes companhias de seguro. No entanto, ao promover a retrocessão ao mercado interno conforme os critérios acima, o IRB fazia com que parte substancial dos negócios retornasse somente aos grandes seguradores, sem que estes precisassem se esforçar. O resultado é que ficava difícil aos pequenos seguradores competir, pois o IRB, como importante fonte de negócios, privilegiava sempre os grandes.

Por fim, se é verdade que os seguradores se tornavam cada vez mais dependentes tecnicamente do IRB, funcionando quase como meros corretores, o risco de erros técnicos graves aumentava enormemente. Isso porque a seleção e o agrupamento de riscos devem ocorrer na origem, quando de sua transferência do consumidor à companhia seguradora. O trabalho técnico desta é, portanto, fundamental. Não se pode deixar a cargo do agente ressegurador estatal resolver falhas técnicas dos agentes privados, pois essas falhas são de difícil identificação e resolução. Em suma, o risco de uma crise sistêmica aumenta deveras num mercado segurador controlado e operado tecnicamente por um único ressegurador. É por isso que a prática do IRB aumentava significativamente os riscos de higidez do sistema securitário.

A reforma administrativa no campo dos seguros foi feita, entre outras razões, com o intuito de corrigir essas falhas. O governo militar de Castelo Branco acreditava ser necessário ampliar e reforçar o aparato estatal destinado a regular o

40 Para uma análise pormenorizada do resseguro como instrumento de aumento da capacidade dos seguradores diretos, v. Capítulo 8, item 2.2, infra.

mercado de seguros, assim diluindo o poder do IRB. Isso o levou a conceber um novo quadro institucional, inspirado no modelo criado para o sistema financeiro pela Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.<sup>41</sup> Foi justamente esse quadro que se tornou vigente por meio do Decreto-lei nº 73/66.

A nova legislação securitária, longe de desfazer o legado getulista e seu modelo de Estado interventor e controlador da economia, o manteve em seus principais fundamentos. Exemplo maior disso foi o resseguro, que continuou a ser monopólio do IRB (cf. Decreto-lei nº 73/66, artigos 42, 44 e 81). Este, por sua vez, preservou sua estrutura administrativa e suas principais funções: evitar a evasão de divisas, regular o resseguro e praticar a retrocessão no mercado interno e exterior (cf. artigos 44, I, a; 60; e 88).

Não obstante, o Decreto-lei nº 73/66 realmente expandiu o quadro administrativo destinado a fiscalizar e regular a atividade seguradora no país. Ao lado do IRB criaram-se dois novos entes estatais: o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP). O CNSP teria a função ampla de regular a atividade seguradora (cf. artigo 32), ao passo que a SUSEP caberia o exercício de duas principais funções: implementar as normas editadas pelo CNSP e fiscalizar o funcionamento das sociedades seguradoras (cf. artigo 36).

A simples leitura do artigo 32 do Decreto-lei nº 73/66 revela a grande preocupação que o governo militar da época tinha com a higidez econômico-financeira do mercado segurador. Ao CNSP foram delegados amplíssimos poderes para regular os principais aspectos da atividade seguradora, entre eles: (i) regular a constituição, organização e funcionamento das sociedades seguradoras; (ii) determinar o capital das sociedades seguradoras; (iii) estipular índices e demais normas técnicas sobre tarifas, investimentos e outras relações patrimoniais a serem observadas pelas sociedades seguradoras; e (iv) prescrever os critérios técnicos para as operações de seguros.

De fato, todos os aspectos acima citados têm, direta ou indiretamente, relação com a solvência do mercado segurador e, em última instância, com a proteção do consumidor. Não havia à época um conjunto de normas que tratasse com amplitude e profundidade desses temas. Ocorre que essa louvável preocupação não surtiu muito efeito, pois o CNSP permaneceu quase inativo durante o governo militar.<sup>42</sup> Em termos práticos, o IRB continuou a funcionar como o principal regulador do mercado, o que se devia à importância do resseguro.

41 Cf. Eugenio Gudín, *Princípios de Economia Monetária*, 6. ed., Rio de Janeiro, Agir, v. 1, p. 279 s.

42 Cf. Verena Alberti et al., *Entre a Solidariedade e o Risco: História do Seguro Privado no Brasil*, cit., p. 216-217. Apesar da inatividade do CNSP, é preciso reconhecer que a nova legislação securitária representou um avanço significativo no sentido de controlar e impor determinadas condutas aos agentes privados. Exemplo disso é o artigo 2º do Decreto-lei nº 73/66, que firmou um importante princípio de regulação e fiscalização do mercado, ao estabelecer que estas se rea-

A inércia do CNSP no cumprimento de suas funções reguladoras, aliada à política do IRB acima descrita, acabou colocando o mercado à beira de uma crise de hígidez. Em reação a isso, o governo decidiu dar início a uma política de estímulo à concentração da indústria securitária.

A política concentracionista foi iniciada pelo Decreto-lei nº 1.115, de 24 de julho de 1970, regulamentado pelo Decreto nº 67.447, de 29 de outubro de 1970. A finalidade desse novo conjunto de normas era estimular, por meio da concessão de incentivos fiscais, a fusão e a incorporação entre companhias seguradoras. Os resultados obtidos foram bastante eficazes. O número de seguradores passou de 189, no ano de 1966, para 93, em 1980. O relatório do IRB de 1978 revelava que os doze maiores grupos atuantes no mercado segurador brasileiro detinham 52% dos prêmios.<sup>43</sup>

Além da referida crise, outra importante razão parece ter levado o governo a estimular a concentração: acreditava-se que os seguradores diretos precisavam se ajustar ao crescimento econômico do país, que vivia o chamado “milagre econômico”. Para tanto, era necessário que eles se capitalizassem para poder segurar riscos maiores e mais numerosos. Era igualmente necessária maior qualificação técnica que, no entender do IRB, somente as maiores companhias poderiam ter.

Data também dessa época a entrada dos bancos no mercado de seguros. Atraídos pelo volume cada vez mais expressivo de prêmios, os bancos iniciaram uma política de aquisição de companhias seguradoras, firmando-se rapidamente entre os maiores nesse mercado. Essa posição seria facilmente alcançada e consolidada, haja vista que os bancos podiam fazer uso de suas agências como canais de distribuição de serviços securitários, assim reduzindo seus custos de transação.

A propósito, essa vantagem competitiva dos bancos seria expandida pela edição do Decreto nº 59.195, de 8 de setembro de 1966, que instituiu o sistema de cobrança bancária dos prêmios de seguros. A finalidade desse decreto era tornar mais eficiente a captação dos prêmios dos segurados e sua transferência aos seguradores. No entanto, ele acabou representando também um passo importante rumo à integração de serviços bancários e securitários. A razão é simples: para que pudessem concorrer de forma eficiente, seguradores passaram a depender não apenas de uma boa rede de corretores,<sup>44</sup> mas também da rede bancária. Conglo-

lizarão “no interesse dos segurados e beneficiários dos contratos de seguro”. Mais adiante, o artigo 5º dispôs que “(a) política de seguros privados objetivará: [...] I – promover a expansão do mercado de seguros e propiciar condições operacionais necessárias para sua integração no processo econômico e social do País; [...] IV – promover o aperfeiçoamento das sociedades seguradoras; V – preservar a liquidez e a solvência das sociedades seguradoras”.

43 Cf. Verena Alberti et al., *Entre a Solidariedade e o Risco: História do Seguro Privado no Brasil*, cit., p. 228-233.

44 A Lei nº 4.594, de 29 de dezembro de 1964, introduziu normas reguladoras da profissão do corretor de seguros. Logo a seguir, o Decreto-lei nº 73/66 reconheceu formalmente o corretor como parte do chamado “Sistema Nacional de Seguros Privados” (artigo 8º), definindo-o como

merados financeiros que ofereciam ambos os serviços – bancários e securitários – passaram a uma posição ainda mais privilegiada, pois podiam utilizar suas agências bancárias para oferecer apólices e ao mesmo tempo captar os prêmios pagos pelos segurados. No Capítulo 10 veremos as conseqüências desse quadro normativo para a livre concorrência no mercado de seguros, bem como analisaremos formas alternativas de regulação.

## 7 As décadas de 80 e 90: liberalização e desregulamentação

Ao término da década de 70 a indústria de seguros havia crescido consideravelmente, acompanhando o desempenho da economia nacional. No início dos anos 80, entretanto, ela começou a se retrair em função da crise econômica por que passava o país, devida em especial à crise mundial do petróleo ocorrida na década anterior, ao aumento da dívida externa e à inflação crescente, que geraram desemprego e queda significativa do Produto Interno Bruto (PIB). Como resultado, a arrecadação de prêmios em 1983 foi praticamente 20% inferior, em valores reais, à de 1979. No mesmo período, a participação da indústria de seguros no PIB recuou de 1% para 0,85%.<sup>45</sup>

A inflação não tinha apenas o efeito de desestabilizar a economia, e com ela a indústria de seguros. Outro efeito significativo foi transformar a atividade seguradora em atividade financeira. As seguradoras não se preocupavam mais em realizar ganhos operacionais, e sim em captar cada vez mais prêmios. Isso ocorria por uma simples razão: a inflação gerava ganhos financeiros tão expressivos, que eventuais perdas operacionais passavam despercebidas. A ordem do dia era captar indiscriminadamente.

Evidentemente essa política comercial traria consigo resultados indesejáveis. O primeiro deles, sentido imediatamente, foi a retração ainda maior da demanda por seguros. Isso porque o valor das apólices ou não era corrigido monetariamente, ou tal correção não era suficiente para acompanhar a inflação;<sup>46</sup> se houvesse um sinistro, o segurado acabava recebendo uma indenização bem menor do que

“o intermediário legalmente autorizado a angariar e promover contratos de seguro entre as sociedades seguradoras e as pessoas físicas ou jurídicas de direito privado” (artigo 122). Nos termos do artigo 123, o exercício da profissão de corretor de seguro passou a depender de prévia habilitação e registro.

45 Cf. Pedro Alvim, *Política Nacional de Seguros: Neoliberalismo, Globalização e Mercosul*, São Paulo, Manuais Técnicos de Seguros, 1996, p. 21-22.

46 Diversas foram as medidas econômicas ao longo dos anos 80 que tentaram resgatar o Brasil da corrida inflacionária. Todas procuraram estabelecer regras sobre correção monetária. Isso afetou o mercado de seguros, que teve periodicamente que se adequar a novas regras. Não obstante, pode-se dizer que os anos 80 foram marcados pela falta de indexação – ou pela indexação insuficiente – do valor das apólices à inflação.

o valor real do interesse segurado. Desnecessário dizer o quanto isso gerava desconfiança no consumidor.<sup>47</sup> Some-se a isso o agravamento da crise econômica, e o cenário ideal para a diminuição do consumo estava montado.

Guardados alguns períodos de exceção, em geral devidos a planos econômicos de duração efêmera, o quadro acima pouco se modificou durante os anos 80 e o início dos anos 90. Somente a partir do Plano Real é que a indústria seguradora voltou a crescer, elevando sua participação no PIB a 2,78% ao fim de 1994.<sup>48</sup>

No campo regulatório, a influência de uma nova política econômica se fez notar. Durante os anos 60 e 70, a indústria de seguros permaneceu sob o controle rígido do IRB. Os fundamentos econômicos da era Vargas continuavam vigorosos e influentes, entre outras razões porque atendiam ao fortalecimento do capitalismo nacional idealizado pelo governo militar (cf. item 6 supra). A partir de meados dos anos 80, e especialmente ao longo dos anos 90, a indústria de seguros passou por um período de sensível desregulamentação e liberalização, traduzidas especialmente na flexibilização de prêmios, na facilitação ao ingresso de capital estrangeiro e na quebra do monopólio do IRB sobre o resseguro.<sup>49</sup> Cada um desses aspectos será comentado separadamente a seguir.

47 O problema da falta de correção monetária das apólices de seguros só seria resolvido por meio da Resolução CNSP nº 9, de 26 de maio de 1987, que regulamentou o artigo 14 do Decreto-lei nº 73/66.

48 Cf. Pedro Alvim, *Política Nacional de Seguros: Neoliberalismo, Globalização e Mercosul*, cit., p. 139.

49 Muitas foram as tentativas de desregulamentação e liberalização do mercado de seguros. Em maio de 1992, por exemplo, a FENASEG divulgou a chamada “Carta de Brasília”, um documento que propunha a revisão da regulação da atividade seguradora em seis pontos fundamentais. Entre outros aspectos, a FENASEG julgava necessário “(r)educir os excessos de regulação, que prejudicam a instituição do seguro, inibem a iniciativa empresarial e desfiguram a economia de mercado”. Pleiteava também “maior autonomia e flexibilidade aos investimentos de reservas técnicas, ampliando-se o leque dos ativos onde estas poderão ser aplicadas”. A Carta de Brasília motivou a edição do Plano Diretor do Sistema de Seguros, Capitalização e Previdência Complementar, lançado pelo governo em julho de 1992. Esse plano inicialmente reconhecia haver uma concentração excessiva no mercado segurador, pois em 1990 “as três maiores [seguradoras] representavam 40,1% da indústria de seguro, as cinco maiores, 52,1%, e as dez maiores 66,1%”. Para enfrentar esse problema, o Plano propunha algumas diretrizes para a renovação da regulação, entre elas: “abordagem do seguro primordialmente sob o enfoque do consumidor (segurado), que é o sujeito-fim dos serviços prestados pelo sistema segurador e de previdência complementar, no sentido de que o produto se torne mais acessível, de melhor qualidade e com a redução possível de seus custos; desregulamentação e simplificação do sistema, mediante aumento da liberdade dos agentes, com a observância irrestrita, porém, da responsabilidade e dos requisitos de solvência; e aumento de concorrência e competitividade entre os protagonistas do sistema, resguardadas sua integridade e segurança”. Ao Plano Diretor se seguiria, em 1993, o estudo da SASSE Cia. Nacional de Seguros, intitulado “O Mercado Segurador Brasileiro”. Tal estudo ressaltava a necessidade de reduzir o controle exercido pelo IRB sobre o mercado, que havia resultado em sensível diminuição do nível técnico das seguradoras e da competitividade entre elas. Para tanto, seria necessário “rever a função do IRB como negociador único da colocação de resseguros no exterior, criando condições de acesso direto por parte do mercado segurador ao mercado ressegurador internacional

## 7.1 Fixação de prêmios

De acordo com a Circular SUSEP nº 14, de 29 de janeiro de 1968, companhias seguradoras somente poderiam oferecer seguros cujas condições e prêmios fossem previamente aprovados pela SUSEP. Condições particulares e prêmios especiais de qualquer espécie eram vedados. Isso significava um rígido controle estatal sobre os preços cobrados pelos serviços das seguradoras, que obviamente induzia a cartelização do mercado.

A liberdade para fixação de prêmios começou a ser introduzida no início dos anos 80, inicialmente por meio da Circular SUSEP nº 46, de 19 de agosto de 1980, que instituiu relativa autonomia no estabelecimento de preços pelas próprias seguradoras. A seguir, a Circular SUSEP nº 22, de 30 de outubro de 1987, possibilitou o desconto nas apólices dos ramos de seguro de incêndio e lucros cessantes decorrentes de incêndio.

O processo de liberalização continuou por meio do Decreto nº 605, de 17 de julho de 1992, que instituiu o regime de prêmios mínimos, pelo qual as seguradoras passaram a ter liberdade para fixar seus prêmios ao consumidor, observados valores mínimos aprovados pela SUSEP em consonância com as respectivas notas técnicas atuariais. Consta que o efeito foi uma baixa violenta nos preços.<sup>50</sup> De lá para cá, os prêmios de seguros foram quase totalmente liberados, conforme teremos ocasião de examinar no item 4.5 do Capítulo 7.

## 7.2 Ingresso de capital estrangeiro

O Decreto-lei nº 73/66 não estabelece restrição à participação de capital estrangeiro nas sociedades seguradoras constituídas no Brasil. Não obstante, a Resolução CNSP nº 3, de 9 de janeiro de 1986, restringiu a participação do capital estrangeiro nas sociedades seguradoras, direta ou indireta, a 50% do capital total dessas sociedades e a um terço do capital com direito a voto. Essa Resolução foi substituída pela Resolução CNSP nº 14, de 3 de julho de 1986, que praticamente

[...]; dar fim às práticas monopolísticas do IRB relativamente ao resseguro no mercado interno, autorizando a organização e funcionamento, no Brasil, de empresas constituídas com a finalidade de operar em resseguros; incentivar o co-seguro, como pólo germinador de um sistema de resseguro interno; extinguir a retrocessão obrigatória e modificar o regulamento das retrocessões, de modo a favorecer a expansão do co-seguro; acabar com a obrigatoriedade do pagamento de corretagem de seguro para viabilizar a contratação direta”. As medidas sugeridas nos estudos ora referidos tiveram alguma influência sobre a regulação do setor, porém em sua maioria não saíram do papel. Para o exame pormenorizado do debate em torno da flexibilização da regulação da atividade seguradora, cf. Pedro Alvim, *Política Nacional de Seguros: Neoliberalismo, Globalização e Mercosul*, cit., p. 90-138.

50 Cf. Verena Alberti et al., *Entre a Solidariedade e o Risco: História do Seguro Privado no Brasil*, cit., p. 265.

a reeditou, acrescentando apenas que estavam “ressalvadas as situações preexistentes a 9 de janeiro de 1986”.

Ou seja, o CNSP inovou em matéria para a qual o Decreto-lei nº 73/66 não havia lhe dado competência. Daí a conclusão óbvia de que ambas as resoluções eram ilegais e, portanto, nulas. Mesmo assim, elas não foram contestadas – ou pelo menos não o foram com sucesso – até que a Interamericana Companhia de Seguros Gerais solicitasse à SUSEP a aprovação de sua cisão, seguida da constituição de nova sociedade seguradora para a qual seriam vertidos os ativos cindidos.

O pedido foi negado pela SUSEP, sob o argumento de que a aprovação resultaria na constituição de nova sociedade seguradora controlada por capital estrangeiro, o que contrariaria a Resolução CNSP nº 14/86. Em sede recursal administrativa, o pedido acabou sendo objeto de análise pela Advocacia Geral da União, que, por meio do Parecer nº AGU/LA-01/96, de 29 de fevereiro de 1996, ratificado pelo Parecer nº GQ – 104, de 5 de junho de 1996, concluiu que a referida resolução era realmente ilegal, e que não há na Constituição Federal ou em norma infraconstitucional “qualquer regra que restrinja a participação de capital estrangeiro nas sociedades seguradoras, de previdência e de capitalização”.<sup>51</sup>

O parecer da AGU abriu as portas aos investimentos estrangeiros nas sociedades seguradoras nacionais. O resultado foi estrondoso: mais de vinte seguradoras estrangeiras ingressaram no mercado brasileiro logo após a publicação do parecer. Em 1997, o número de companhias controladas por estrangeiros havia saltado de 16 para 36.<sup>52</sup>

### 7.3 Quebra do monopólio do IRB e abertura do mercado de resseguro

Nos anos 90, o maior exemplo de flexibilização da regulação securitária está, sem sombra de dúvida, na quebra do monopólio do IRB sobre o mercado de resseguro, operada pela Emenda Constitucional nº 13, de 21 de agosto de 1996, que

51 A negativa da SUSEP ao pedido da Interamericana Companhia de Seguros Gerais havia se baseado também no artigo 52, II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que vedava, até que fosse editada lei complementar que disciplinasse o artigo 192, III, da Constituição, “o aumento do percentual de participação, no capital de instituições financeiras com sede no País, de pessoas físicas ou jurídicas residentes ou domiciliadas no exterior”. O parecer da AGU considerou que o referido artigo 52, II, dizia respeito exclusivamente às instituições financeiras, entre as quais não se enquadram as seguradoras. Como se tratava de norma que limitava a aplicação do preceito geral de liberdade de iniciativa previsto na Constituição (artigos 1º, IV; e 170, *caput* e parágrafo único), não poderia ser interpretada senão restritivamente. Daí por que as seguradoras não poderiam ser equiparadas por analogia às instituições financeiras.

52 Cf. Verena Alberti et al., *Entre a Solidariedade e o Risco: História do Seguro Privado no Brasil*, cit., p. 266-267.

alterou a redação do então vigente inciso II do artigo 192.<sup>53</sup> A nova redação suprimiu a referência ao “órgão ressegurador oficial”, incluindo-se as empresas de resseguro entre aquelas que necessitam de autorização prévia do Poder Público para funcionamento, ao lado das companhias de seguro, previdência e capitalização.

É preciso lembrar que o IRB, constituído em 1939, é um dos legados da era Vargas. Do ponto de vista econômico, esse monopólio se inseria perfeitamente nas diretrizes do planejamento getulista, que pretendia, de um lado, romper os laços de dependência estrutural de nosso país em relação ao exterior, e, de outro, estimular o desenvolvimento do capitalismo no Brasil (cf. tópicos 3 e 4 supra). Dessa época aos anos 90, a política econômica se modificou substancialmente, levando à decisão de privatizar o IRB e abrir o mercado de resseguro à iniciativa privada.

A Medida Provisória nº 1.578, de 17 de julho de 1997, convertida na Lei nº 9.482, de 13 de agosto de 1997, foi o primeiro passo infraconstitucional rumo à privatização. Por seu intermédio, o IRB foi transformado em sociedade anônima, com gestão compartilhada entre o governo (detentor das ações ordinárias com direito a voto, antigas ações “classe A”), e as companhias seguradoras (detentoras das ações preferenciais sem direito a voto, antigas ações “classe B”). As ações do governo, até então sob a titularidade do INSS, foram transferidas para a União, sob o controle do Ministério da Fazenda.

O passo seguinte foi a edição da Lei nº 9.932, de 20 de dezembro de 1999. As principais alterações que ela promoveu na legislação securitária foram: (i) atribuição de competência ao CNSP para estabelecer normas gerais para o mercado de resseguro; (ii) transferência à SUSEP das funções de regulação e fiscalização do mercado de resseguro, antes atribuídas ao IRB; e (iii) estabelecimento do direito de preferência dos resseguradores locais, pelo período de dois anos a contar da privatização do IRB, sobre 60% de toda e qualquer operação de resseguro que as seguradoras diretas desejem realizar.

Essa última regra é bastante reveladora da política econômica associada à abertura do mercado de resseguro: atrair investimentos para nosso país e fortalecer o mercado ressegurador local.

O CNSP, por sua vez, editou uma série de novas resoluções sobre resseguro, que fornecem contornos ainda mais firmes ao objetivo acima mencionado, na medida em que privilegiam os chamados resseguradores locais em relação aos demais. Prova maior disso é a Resolução nº 1, de 14 de janeiro de 2000, cujo texto lança as regras gerais de funcionamento do mercado após a abertura à livre

53 A Emenda Constitucional nº 40, de 29 de maio de 2003, deu nova redação ao artigo 192 da Constituição, que assim passou a dispor: “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.”

iniciativa, estabelecendo tipos diferentes de ressegurador: local, admitido e eventual. Em suma, as principais características de cada um deles são as seguintes:

- a) o ressegurador local é aquele com sede no Brasil. Seu capital e patrimônio líquido não podem ser inferiores a R\$ 50 milhões. Aplicam-se a eles as mesmas regras vigentes para os seguradores diretos;
- b) o ressegurador admitido, por sua vez, é aquele com sede no exterior e inscrição na SUSEP, autorizado a instalar um escritório de representação no país. Seu patrimônio líquido não pode ser inferior a US\$ 85 milhões. Esse padrão mínimo é acompanhado de uma série de regras de transparência que objetivam garantir a higidez do mercado segurador como um todo. Nesse mesmo sentido, o ressegurador admitido tem como ônus do exercício de sua atividade a prestação de certas garantias, dentre as quais a mais importante é a abertura de conta corrente vinculada à SUSEP com saldo mínimo de US\$ 5 milhões; e
- c) por fim, as regras aplicáveis ao ressegurador eventual – aquele com sede no exterior e não cadastrado perante a SUSEP – obedecem à mesma lógica daquelas vigentes para o ressegurador admitido, embora um pouco mais rígidas. A diferença marcante consiste na limitação imposta à assunção de riscos pelos resseguradores eventuais, pois os seguradores diretos não lhes poderão ceder mais que 10% de suas operações anuais.

Além do direito de preferência pelo período de dois anos, o favorecimento aos resseguradores locais se verifica nas garantias exigidas para a contratação de resseguro com empresas admitidas e eventuais. Com efeito, os seguradores diretos que cederem riscos a resseguradores admitidos ou eventuais terão o dever de garantir a indenização de tais riscos por meio de carta de crédito ou depósito em dinheiro em conta vinculada à SUSEP. Isso representa um custo adicional considerável em cada operação de resseguro. Se, por um lado, a norma visa manter a solidez do mercado segurador, por outro o efeito é estimular os seguradores diretos a contratar somente resseguradores locais.

No caso dos resseguradores eventuais, a Resolução CNSP nº 01/00 impõe ainda mais uma restrição em relação aos locais e admitidos: os seguradores diretos deverão reter as provisões de prêmios a transferir ao ressegurador eventual até a extinção do respectivo risco. Somente aí é que a provisão poderá ser transferida ao ressegurador, que a incorporará a seu patrimônio. A consequência é tornar a atividade desinteressante para o próprio ressegurador, o que tem o efeito indireto de limitar a concorrência.

Como se vê, a liberalização do mercado ressegurador brasileiro foi delineada de forma a proteger quem decida investir localmente. A manutenção de higidez do sistema financeiro foi um fator relevante para essa escolha, embora pareça que os elementos de maior peso tenham sido a necessidade de valorizar o IRB no

momento de sua privatização, bem como o desejo de proteger o mercado local, atrair investimentos para nosso país e evitar a evasão de divisas pela remessa de prêmios a resseguradores estrangeiros.

Sob o principal argumento de que a Lei nº 9.932/99 deveria ser uma lei complementar e não ordinária, o Partido dos Trabalhadores impetrou, em 8 de junho de 2000, ação direta de inconstitucionalidade (ADIN) perante o Supremo Tribunal Federal, com o objetivo de suspender o processo de abertura do mercado de resseguro.

De fato, a Constituição Federal dispõe expressamente, no artigo 192, que o sistema financeiro nacional – a que o sistema de seguros pertence – será regulado por lei complementar. Assim, o pedido de medida liminar formulado na referida ADIN foi deferido em 13 de julho de 2000.

Posteriormente, em 29 de maio de 2003, foi editada a Emenda Constitucional nº 40, que alterou a redação do artigo 192 da Constituição.<sup>54</sup> Esse fato levou o Supremo Tribunal Federal a declarar prejudicado o questionamento da constitucionalidade da Lei nº 9.932/99, pois relativo à redação antiga do artigo 192. Por força de decisão publicada em 15 de setembro de 2004, a ADIN foi extinta sem julgamento de mérito, o que devolveu eficácia à Lei nº 9.932/99, bem como aos regulamentos editados com base nela.

À primeira vista, portanto, o mercado ressegurador brasileiro estaria completamente aberto. Ocorre que o artigo 12 da Lei nº 9.932/99 mantém o monopólio do IRB sobre a colocação de resseguro no exterior até que este seja privatizado. Isso significa que até lá somente o IRB poderá contratar resseguro com os resseguradores admitidos e eventuais. Além disso, embora não haja regra jurídica a impedir que novos resseguradores locais instalem-se desde logo no Brasil, importante impedimento de ordem prática continua a existir, pois o IRB ainda não transferiu suas funções regulatórias à SUSEP, conforme previsto no artigo 1º da Lei nº 9.932/99. Desnecessário justificar que nenhum ressegurador desejará ingressar em mercado regulado e fiscalizado por um concorrente.<sup>55</sup>

No primeiro semestre de 2005, o Governo Federal submeteu ao Congresso Nacional projeto de lei complementar que, se aprovado e publicado, implicará a revogação da Lei nº 9.932/99. O projeto estabelece regulação do mercado ressegurador muito semelhante àquela prevista na lei e nas resoluções do CNSP vigentes. Diferença notável é que a abertura completa do mercado não mais dependerá da privatização do IRB, operando-se assim que a lei complementar for publicada.

54 A redação atual do artigo 192, determinada pela Emenda Constitucional nº 40, de 29 de maio de 2003, menciona “leis complementares”, ou seja, possibilita que mais de uma lei complementar regule o sistema financeiro nacional.

55 Cf. Capítulo 7, item 2.3, e Capítulo 8, item 3.2.



## 8 Considerações finais

O presente capítulo teve a finalidade de sintetizar a história da regulação da atividade seguradora no Brasil. Já os capítulos que seguem tratarão de expor os efeitos que essa regulação – por vezes oscilante – produziu sobre o mercado de seguros. No Capítulo 3, por exemplo, veremos que a política concentracionista iniciada na década de 70 (cf. tópico 6 supra) contribuiu para a formação de um forte oligopólio na indústria seguradora.

Além de expor os efeitos da regulação, os próximos capítulos – mais precisamente aqueles da segunda parte do livro – procurarão avaliá-la criticamente à luz dos fundamentos teóricos de regulação da atividade seguradora. Esses fundamentos serão expostos no Capítulo 6, quando teremos ocasião de ver também que a tendência de liberalização das décadas de 80 e 90 (cf. tópico 7 supra) é fruto do ainda atual movimento teórico em favor da desregulamentação da atividade seguradora.

Por fim, cabe mencionar que no Capítulo 7 o estado atual da regulação será exposto de forma abrangente, assim completando o estudo empreendido no presente capítulo.