

IV Relatório Parcial

Objetivos:

**Identificar os Principais Parâmetros para os
Produtos de Microseguros**

Agosto de 2009

[Este documento foi elaborado pelo Grupo de Trabalho de Microseguros da SUSEP, instituído pela Portaria SUSEP 2.960, de 12/06/2008]

Índice

1. Considerações Preliminares	3
2. As Conclusões no âmbito do Subgrupo de Produtos e Público Alvo da CCM-CNSP	3
2.1 Sobre o conceito de “população de baixa renda”	3
2.2 Sobre produtos de microsseguros e seus parâmetros	5
2.2.1 Sobre Produtos	5
2.2.2 Sobre Parâmetros	6
3. Comentários do GT SUSEP	8
3.1 Sobre Parâmetros	8
3.2 Sobre os Critérios de Operação	9
3.3 Sobre Aspectos Fiscais	9
Membros do Grupo de Trabalho de Microsseguros da SUSEP	10
Bibliografia	10

IV Relatório Parcial

Identificação dos Principais Parâmetros para os Produtos de Microseguros

1. Considerações Preliminares

Conforme o cronograma aprovado, o Grupo de Trabalho de Microseguros da SUSEP (GT SUSEP), instituído pela Portaria SUSEP nº 2.960, de 12/06/2008, em seu quarto e último Relatório Parcial deve apresentar ao Superintendente um estudo no qual estejam identificados os principais parâmetros para os produtos de microseguros, assim como eventuais produtos.

Como ponto de partida para este estudo o GT SUSEP entendeu conveniente adotar as seguintes estratégias:

- i) Levar em conta as discussões ocorridas no âmbito do Subgrupo de Produtos e Público Alvo da Comissão Consultiva de Microseguros do CNSP (CCM-CNSP).
- ii) Considerar o resultado dos estudos realizados no âmbito do Programa de Pesquisas da Escola Nacional de Seguros, aprovado pela CCM-CNSP em novembro de 2008.
- iii) Em função da ativa participação desta Autarquia no *IAIS-CGAP Joint Working Group on Microinsurance (JWG-MI)* e no Subgrupo de Microseguros da IAIS, ambos presididos pelo Superintendente da SUSEP, adotar como principais referências o documento da IAIS “*Questões sobre Regulação e Supervisão de Microseguros*” e trabalhos realizados por membros desses grupos de trabalho, reconhecidos especialistas no setor financeiro e segurador.

2. Conclusões no âmbito do Subgrupo de Produtos e Público Alvo da CCM-CNSP

A criação de um Subgrupo de Produtos e Público Alvo foi proposta na reunião da CCM-CNSP de 26 de maio de 2009 e teve, inicialmente, como objetivos: i) definir o público consumidor de microseguros no Brasil, ou seja, estabelecer um conceito mais apropriado para “população de baixa-renda” para os propósitos específicos de microseguro, uma vez que o teto estabelecido anteriormente pela CCM-CNSP (três salários-mínimos) se mostrou muito elevado em função dos resultados obtidos com os estudos realizados no âmbito do Programa de Pesquisas elaborado pela FUNENSEG, o que poderia distorcer os objetivos do microseguro; e ii) identificar uma linha dos principais produtos de microseguros e seus parâmetros mínimos.

Este Subgrupo foi constituído por representantes do Banco Central do Brasil, da Escola Nacional de Seguros, da CNSeg, da FENACOR, além de consultores especializados, atuários e pela totalidade dos membros do GT SUSEP.

2.1. Sobre o conceito de “população de baixa renda”

Sobre a definição do público consumidor de microseguros, ou seja, do conceito de “população de baixa-renda”, os membros do Subgrupo chegaram a importantes conclusões, das quais se destacam os seguintes pontos:

- Os contrastes e as diferenças regionais brasileiras influenciam significativamente o poder aquisitivo do salário-mínimo, o que dificultaria sua utilização como parâmetro para definição de público alvo de microsseguros. Além disso, verificou-se que nos últimos anos o salário-mínimo vem subindo bem acima da variação da inflação, sendo esta uma tendência das políticas adotadas para o País, o que dificultaria ainda mais sua adoção como referência para uma definição do gênero sem que se verificasse grandes distorções ao longo do tempo.
- O estabelecimento de uma definição de público-alvo consumidor de microsseguros teria como objetivo principal mensurar e estimar o potencial do mercado, o que foi plenamente alcançado pelas pesquisas realizadas, tanto no âmbito do GT SUSEP como no âmbito da CCM-CNSP, não havendo a necessidade do estabelecimento de um corte superior preciso. Além disso, o Subgrupo entendeu que não se poderia limitar o consumidor de microsseguros, privilegiando uns em detrimentos de outros.
- Os eventuais benefícios fiscais por ventura obtidos aplicar-se-ão aos produtos de microsseguros e não aos consumidores de microsseguros, beneficiando o público alvo em última instância, porém, de maneira geral e indireta.
- Os produtos desenhados especialmente para as necessidades e o perfil da população de baixa renda que se pretende atingir – e que podem variar muito de região para região – definirão o público-alvo, mais do que estes a aqueles. Por esta razão, os produtos de microsseguros devem ser desenhados e proporcionar proteção e serviços adequados ao seu público alvo, utilizando a logística e os canais de distribuição apropriados para cada segmento específico.
- Neste contexto, embora existam aspectos de desenho de produto que precisariam ser repensados, a legislação deve ter como foco principal a definição de parâmetros objetivos para os produtos de microsseguros, os quais devem proteger ao consumidor de microsseguros, porém sem impedir a inovação.
- O Subgrupo recomendou a CCM-CMSP a pré-aprovação de produtos de microsseguros pela SUSEP, pelo menos por um período pré-determinado (por ex.: 5 anos), e considerou adequada a criação de um grupo de ramos microsseguros e seus sub-ramos, semelhantes aos grupos de ramos atualmente previstos na legislação, o que permitiria a segregação dos dados estatísticos enviados à SUSEP e a formação de base de dados de microsseguros.
- Para a realização de estudos e pesquisas mais aprofundadas sobre o potencial do público-alvo, o Subgrupo entendeu que seria mais adequado considerar grupos por tipos de família (ex.: casal com 2 filhos, mãe com dois filhos, família de um único membro, etc.), chegando a resultados por linha de produto e não por nível renda.

Com base nos estudos realizados no âmbito do Programa de Pesquisas da FUNENSEG¹, o Subgrupo também avaliou a correlação dos programas e seguros

¹ Galiza, Francisco. “Programas e Seguro Sociais no Brasil: Características Principais” - O trabalho descreve cerca de 20 programas, sete deles complementares ao Programa Bolsa-Família.

sociais existentes no Brasil com produtos de seguros existentes no mercado, considerando critérios tais como: i) a transferência de riscos e a possibilidade de gerenciamento dos mesmos; ii) a existência de um público alvo restrito dentro de um escopo pré-definido; e iii) o financiamento dos programas por meio de prêmios ou tributos específicos.

- O resultado reforçou o já concluído anteriormente, desaconselhando a utilização do salário-mínimo como índice para definições, em função de sua variação anual acima do índice de inflação.
- De um modo geral, salvo algumas exceções (ex.: o seguro de acidente de trabalho, a ser regulamentado, e programas de micro-crédito, como o PRONAF), o público-alvo dos programas sociais do Governo, salvo eventuais programas que venham a incluir subsídios governamentais, é diferente daquele dos microsseguros, já que os primeiros estariam voltados para segmentos da população no limiar da indigência.

Por todas estas razões, o Subgrupo concluiu que uma eventual definição de “público alvo”, ou de “população de baixa renda” não deve utilizar índices objetivos, como o salário-mínimo, que possam ser alterados ao longo do tempo, e sim ser conceitual, a exemplo da definição de microsseguros adotada pela CCM-CNSP². Neste caso, a recomendação do Subgrupo seria a adoção de conceitos e expressões tais como: “inclusão social e financeira”, “população mais vulnerável aos riscos decorrentes da pobreza” (a qual se entende como um conceito mais amplo que conjuga fatores como renda, escolaridade e condições de moradia), etc...

2.2. Sobre produtos de microsseguros e seus parâmetros

2.2.1. Sobre Produtos

Tendo como embasamento os resultados parciais de pesquisa³ realizada no contexto do Programa de Pesquisas da FUNENSEG, o Subgrupo identificou três produtos potenciais de microsseguros, a partir de programas existentes: i) o seguro prestamista (programas de micro-crédito⁴); ii) Vida em Grupo + AP (PASI⁵); e iii) Assistência Funeral (existência de programas informais).

Mas a identificação destes produtos não deve constituir-se como limitador, pois o objetivo da existência de um arcabouço legal facilitador aos microsseguros não é a regulamentação de programas já existentes; pelo contrário, deve incentivar a criação de um novo mercado, com novos produtos adaptados às necessidades e à realidade da população de baixa renda.

² “Microseguro é a proteção securitária fornecida por entidades autorizadas a operar no país, que visa, primordialmente, preservar a situação sócio-econômica, pessoal ou familiar da população de baixa renda, contra riscos específicos, mediante pagamentos de prêmios proporcionais às probabilidades e aos custos dos riscos envolvidos, em conformidade com a legislação e os princípios de seguro globalmente aceitos.”

³ Galiza, Francisco. “Produtos da iniciativa privada correlacionados com o Microseguro”.

⁴ Um dado importante a ser registrado diz respeito ao valor do empréstimo médio de micro-crédito, da ordem de R\$1.500,00.

⁵ Plano de Amparo Social Imediato – PASI, programa voltado principalmente para os segmentos de baixa renda da população, que nasceu em 1989 a partir de uma demanda da Associação de Funcionários da UMG. Já em seu início, o programa contava com 17 convênios e 9.250 segurados, e operava em parceria com a Vera Cruz Seguradora, atual Mapfre Seguros.

Neste contexto, o Subgrupo concluiu, preliminarmente, que, mais do que definir produtos, a legislação de microsseguros deverá estabelecer, cuidadosamente, parâmetros objetivos, tais como: prazo de vigência; importância segurada máxima; prazo máximo para liquidação de sinistros, incluindo procedimentos; forma de contratação (bilhetes e/ou apólices); documentação máxima exigida por ramo em caso de sinistro; entre outros. Estes parâmetros objetivos para produtos de microsseguros devem ser definidos e fixados por ramo.

A legislação deverá estabelecer, também, condições de comercialização e requisitos necessários, tais como: custo máximo de apólice; necessidade de aprovação prévia de produtos; canais de distribuição permitidos; critérios e requisitos de governança, transparência e *compliance*, solvência e requerimento de capital, e conduta de mercado (com especial atenção à defesa e ao esclarecimento do consumidor de microsseguros), evitando a arbitragem regulatória.

Valem ressaltar, ainda, outras conclusões do Subgrupo correlacionadas:

- Quando do estabelecimento de critérios, tanto para os parâmetros mínimos de produtos como para outros requisitos necessários, cuidados deverão ser tomados no sentido de evitar futuros “engessamentos”, seja no desenho de produtos e/ou na sua operacionalização, de maneira a permitir a inovação, ao mesmo tempo em que se estabelecem condições adequadas de proteção ao consumidor de baixa renda, naturalmente hipossuficiente.
- Em função do que estabelece o Código Civil, atenção especial deverá ser dada à figura do “estipulante”, com a fixação de condições específicas para os microsseguros, principalmente no caso de “apólices abertas”.
- A criação de programas de educação financeira adequados que permitam o desenvolvimento de um mercado consumidor consciente é fundamental para o processo.
- No que diz respeito aos canais de distribuição, o Subgrupo recomendou que a legislação ao defini-los, poderá tornar explícita também a possibilidade de combinações lineares entre diferentes canais (para um mesmo produto), o que evitaria questionamentos futuros.

2.2.2. Sobre Parâmetros

Conforme descrito no Item 2.1 do II Relatório Parcial do GT SUSEP, que toma como base o documento da IAIS “*Questões sobre Regulação e Supervisão de Microsseguros*”⁶, a “Regulação de Produto” visa assegurar a estabilidade e a proteção do consumidor através da regulação da natureza e da estrutura dos produtos de seguros e pode envolver, por exemplo: o registro e a aprovação prévia de produtos; o cumprimento de padrões sobre simplificação, padronização, documentação, prazo de cobertura, exclusões, etc.; o estabelecimento de prêmios máximos e mínimos por categoria de produtos; o fornecimento de serviços por certas formas jurídicas de provedores e a obrigação de oferecer produtos compulsórios específicos, entre outros.

Por sua vez, o objetivo do estabelecimento de parâmetros para produtos de microsseguros, de aplicabilidade geral, é diferenciá-los de produtos de seguro tradicionais.

⁶ [http://www.iaisweb.org/temp/Questões de Regulação e Supervisão do Microseguero Junho de 2007.pdf](http://www.iaisweb.org/temp/Questões_de_Regulação_e_Supervisão_do_Microseguero_Junho_de_2007.pdf)

Neste contexto, embora os membros do Subgrupo tenham divergido bastante no que se refere aos limites a serem fixados para os diferentes parâmetros para produtos de microsseguros, houve consenso quanto à necessidade de que os mesmos sejam estabelecidos.

A síntese das opiniões sobre cada um dos parâmetros discutidos é apresentada a seguir:

Importância Segurada Máxima para Seguros de Pessoas:

A maioria dos membros do Subgrupo considera que os valores de importância segurada máxima para produtos de microsseguros seja fixada com base em uma renda mensal de 2 salários mínimos percebida em períodos de 12 até 24 meses, considerando-se pagamento em dobro para Morte Acidental.

Importância Segurada Máxima para Seguros de Danos:

Houve consenso que no caso de seguros de danos a importância segurada máxima deva ser analisada caso a caso, pois os valores podem variar muito segundo o ramo.

Vigência Mínima:

A sugestão de se estabelecer uma vigência mínima tomou como base o fato de que um produto de microsseguros teria caráter educativo, ao formar e conscientizar o consumidor de baixa renda sobre a importância da proteção proporcionada pelo seguro. Porém, há que se levar em consideração a constatação de que, freqüentemente, há irregularidade nos fluxos de renda das populações mais carentes. Assim, os membros do Subgrupo se dividiram entre duas propostas: i) vigência mínima mensal, pela facilidade de gestão operacional e fácil entendimento do produto pelo consumidor (ao deixar de pagar o prêmio, perde a cobertura), ao mesmo tempo em que permite flexibilização; e ii) vigência mínima anual, com flexibilidade de reabilitação por falta de pagamento, o que permitiria, além da flexibilidade, criar a cultura do seguro.

Prazo Máximo para Pagamento de Indenização:

Houve consenso entre os membros do Subgrupo de que o prazo máximo para pagamento de indenização de produtos de microsseguros seja inferior ao dos produtos tradicionais, dada a esperada hipossuficiência econômica dos consumidores e a dependência da proteção proporcionada pelo seguro contra a pobreza. A quase totalidade dos membros entendeu que três (3) dias úteis após a entrega da documentação seria um prazo razoável para pagamento da indenização. Por sua vez, a relação dos documentos exigidos pelos seguradores também deve ser definida por ramo, de forma sucinta e objetiva.

Forma de comercialização:

A maioria dos membros do Subgrupo considera que a comercialização de produtos de microsseguros pode ser feita por bilhete e outras formas possíveis (apólice e proposta) com a definição das informações mínimas a serem contidas nos bilhetes.

Carência:

A questão da carência foi debatida sob a justificativa de que, se utilizada de forma inadequada, poderá acarretar riscos reputacionais graves para o mercado. Do outro lado, no entanto, considerando sua eventual inexistência, gera-se o risco da fraude com o conseqüente aumento dos riscos e prêmios. Não se discutiu um eventual prazo para carência máxima e não houve qualquer consenso a respeito do tema que deve ser avaliado com cuidado oportunamente.

Aprovação prévia:

Embora não se trate de um parâmetro, houve consenso quanto à necessidade de que os produtos sejam previamente aprovados à comercialização, pelo menos por um período pré-determinado (por exemplo: 5 anos). Nesse sentido, foi destacada a importância da adequada capacitação, tanto dos servidores da SUSEP responsáveis pela análise, como da indústria sobre a matéria, para que não ocorram desvirtuações de produtos.

3. Conclusões e Comentários do GT SUSEP

Embora os membros do GT SUSEP tenham integrado o Subgrupo de Produtos e Público Alvo da CCM-CNSP, há alguns aspectos que devem ser comentados e ressaltados sob a ótica específica daqueles que representam o Órgão Supervisor/Regulador, principalmente no que diz respeito aos cuidados quando da fixação de parâmetros para produtos de microsseguros.

A decisão do Subgrupo, deixando para segundo plano uma eventual definição de “população de baixa renda”, foi muito acertada, já que o foco deve estar nos produtos adequados às necessidades específicas do segmento.

A definição de parâmetros objetivos que regulem apropriadamente aos produtos de microsseguros, num primeiro momento, funcionará como efetiva proteção ao consumidor hipossuficiente e ao novo mercado em formação.

3.1. Sobre parâmetros

Sobre os parâmetros discutidos é forçoso destacar alguns pontos abordados pelos representantes do GT nas reuniões do Subgrupo:

- Devem ser fixados prazos mínimos de vigência para produtos que vinculem microsseguro à capitalização. O título de capitalização, por sua capacidade de dar tangibilidade a um produto como o seguro, pode ser utilizado para incentivar à comercialização de microsseguros; porém, é fundamental que se estabeleçam restrições de forma a evitar a perda do foco no produto principal que, no caso, é a proteção proporcionada pelo seguro. Nesse sentido, a questão da vigência do seguro é essencial e de especial relevância, pois produtos de vigência mensal estimulariam mais o componente lotérico do título de capitalização do que a permanência num plano de seguro.
- A importância segurada máxima para Seguro de Danos deve ser avaliada com mais detalhes caso a caso. Assim, outros estudos poderiam ser realizados para servir como base para a eventual fixação de valores. Um bom exemplo para seguro de incêndio poderia ser a utilização dos valores médios de financiamento de imóveis para a população de baixa renda por região.
- No caso do prazo máximo para pagamento de indenização, critérios específicos devem ser estabelecidos para seguros do tipo funeral, dada a enorme dependência desse tipo de serviço, principalmente pelas classes menos favorecidas.
- Embora ouvidas todas as partes interessadas, cabe ao órgão regulador de seguros privados fixar os parâmetros e critérios para os produtos de microsseguros. Além dos parâmetros já mencionados, deve o Órgão Regulador/Supervisor de seguros privados estabelecer as formas de

comercialização e contratação simplificadas, por apólices, bilhetes, certificados individuais e, se autorizado, por meios eletrônicos.

3.2. Sobre os Critérios de Operação

Além de estabelecer parâmetros para produtos de microsseguros, o Órgão Regulador/Supervisor deverá fixar os critérios de operação dos microsseguros e também as condições específicas para a autorização e o funcionamento dos provedores exclusivos de microsseguros e, ainda, para a segregação patrimonial e contábil das operações de microsseguros dos provedores que não operem exclusivamente com microsseguros.

3.3. Sobre Aspectos Fiscais

Em função do concluído na esfera do Subgrupo de Produtos e Público Alvo da CCM-CNSP e de resultados dos estudos realizados no escopo do Programa de Pesquisas da FUNENSEG, o GT SUSEP considera oportuno comentar possibilidades de incidência de benefícios fiscais sobre operações de microsseguro, que poderiam incidir sobre:

- Os próprios produtos de microsseguros;
- Os provedores de microsseguros, na forma de sociedades seguradoras especializadas (microseguradoras) ou, proporcionalmente, na forma de sociedades não especializadas, mas com contabilidade e patrimônio segregados para tal fim; e
- Os empregadores, pessoas físicas e jurídicas, que contratem microsseguros para seus empregados.

A principal justificativa para as possibilidades de incidência sugeridas reside no fato de que o mercado de microsseguros ainda não existe, não implicando em nenhuma diminuição ou renúncia de receita pública. Ao contrário, haveria o aumento de receita de maneira indireta. Obviamente, tudo dependerá de parecer favorável do setor competente da Receita Federal.

No que se refere à possibilidade dos benefícios fiscais incidirem também sobre empregadores, uma primeira avaliação permite concluir que a medida funcionaria como incentivo à formalização de empregados, propiciando, inclusive, maior arrecadação de contribuições previdenciárias, já que o benefício estaria condicionado à regularidade do empregado perante o regime geral da previdência social.

No geral, é certo que o menor impacto tributário proporcionará redução do custo final dos produtos de microsseguro para os segurados. Além disso, é indiscutível que este benefício funcionará como um incentivo para a entrada de novas seguradoras no mercado, atraindo novos investimentos para o País.

Membros do Grupo de Trabalho de Microseguros da SUSEP

1. Regina Lidia Giordano Simões - Departamento de Controle Econômico (Coordenadora)
2. João Luis Nascimento Vieira - Departamento de Controle Econômico
3. Christine de Faria Zettel – Departamento Técnico-Atuarial
4. Wagner Clemenceau Rodrigues Ramos - Departamento Técnico-Atuarial
5. Rossano Orsini Junior – Departamento de Fiscalização
6. Francisco de Assis Vasconcellos – Departamento de Administração e Finanças

Bibliografia

National Treasury of South Africa, 2008. *The Future of Micro-Insurance Regulation in South Africa*. Discussion Paper. Disponível em: <http://www.finance.gov.za/public%20comments/The%20Future%20of%20Micro-insurance%20Regulation%20in%20South%20Africa.pdf>

IAIS, 2007. *Questões de Regulação e Supervisão do Microseguro*. Disponível em: http://www.iaisweb.org/_temp/Questões_de_Regulação_e_Supervisão_do_Microseguro_Junho_de_2007.pdf

IAIS, 2003. *Princípios Básicos de Seguros e sua Metodologia*. Disponível em: http://www.iaisweb.org/view/element_href.cfm?src=1/136.pdf

Beltrão, K., Sugahara, S. e Rito F., 2009. *Estimativa do Potencial do Mercado de Microseguros no Brasil*. Relatório de Pesquisa. Programa de Pesquisas de Microseguro. Escola Nacional de Seguros - FUNENSEG. Comissão Consultiva de Microseguros do CNSP.

Beltrão, K., Sugahara, S. e Rito F., 2009. *Mortalidade nas Famílias com Renda Per Capita até Três Salários Mínimos*. Relatório de Pesquisa. Programa de Pesquisas de Microseguro. Escola Nacional de Seguros - FUNENSEG. Comissão Consultiva de Microseguros do CNSP.

Galiza, F., Maio de 2009. *Programas e Seguro Sociais no Brasil: Características Principais*. Programa de Pesquisas de Microseguro. Relatório de Pesquisa. Escola Nacional de Seguros - FUNENSEG. Comissão Consultiva de Microseguros do CNSP.

Galiza, F., Maio de 2009. *Produtos da Iniciativa Privada correlacionados com o Microseguro*. Programa de Pesquisas de Microseguro. Relatório de Pesquisa. Escola Nacional de Seguros - FUNENSEG. Comissão Consultiva de Microseguros do CNSP.

Grupo de Trabalho de Microseguros da SUSEP, Agosto de 2008. *Microseguro - Relatório Parcial I: Definição de Conceito e Identificação de Público-Alvo*. Programa de Pesquisas de Microseguro. Relatório de Pesquisa. Escola Nacional de Seguros - FUNENSEG. Comissão Consultiva de Microseguros do CNSP.

Grupo de Trabalho de Microseguros da SUSEP, Outubro de 2008. *Microseguro - Relatório Parcial II: Identificação das Barreiras Regulatórias no Brasil*. Programa de Pesquisas de Microseguro. Relatório de Pesquisa. Escola Nacional de Seguros - FUNENSEG. Comissão Consultiva de Microseguros do CNSP.