

Artigo: Regulação das Linhas de Ações Preventivas e Capital de Subscrição do Mercado Segurador Brasileiro

Grupo de Subscrição, instituído pela Portaria SUSEP nº 1.885/04

1. Introdução

Desde a década de 80, verifica-se uma evolução na forma como o risco é tratado pelas instituições financeiras, incluindo-se aí as seguradoras e seus reguladores. Atualmente, existe uma abordagem estruturada que identifica três pontos básicos, ou seja, três pilares, sobre os quais o gerenciamento de risco deve ser criado. Essa abordagem pode ser encontrada tanto nas recomendações da *International Association of Insurance Supervisors* – IAIS quanto nos princípios que norteiam o Solvência II da Comissão Européia. Tais princípios buscam incentivar o mercado às melhores práticas de negócio, com o objetivo de reduzir ou controlar os riscos a que estão expostas as sociedades seguradoras.

Neste sentido, a IAIS, seguindo a linha do Solvência II, tem orientado os órgãos reguladores e supervisores dos vários países membros, sobre as abordagens que podem ser adotadas. Com a participação do Brasil como membro da IAIS, a Superintendência de Seguros Privados - SUSEP tem implementado vários mecanismos de regulação com intuito de adequar os critérios de prudência aos princípios aceitos mundialmente. Sendo assim, está sendo desenvolvido arcabouço regulatório que busca incentivar as sociedades seguradoras a trabalharem de acordo com as melhores práticas de gerenciamento de risco, a partir dos pilares instituídos no Solvência II, nomeados abaixo:

- Pilar 1: requisitos quantitativos de capital, de provisão e de regras de investimento;
- Pilar 2: requisitos qualitativos da atividade de supervisão, de controles internos e de gerenciamento de risco;
- Pilar 3: harmonização das informações para fins de supervisão e divulgação pública.

Orientando-se por esses princípios, a SUSEP tem considerado essencial buscar a estabilidade do sistema, haja vista o novo ambiente que irá se consolidar no Brasil com a entrada de novas resseguradoras, estimulando uma maior concorrência no mercado, e a tendência de queda nas taxas de juros, reduzindo os resultados financeiros das sociedades seguradoras.

Entretanto, a consolidação desse projeto não será nada fácil. Como já foi detectado pela própria IAIS, espera-se que, em países em desenvolvimento, existam resistências à assimilação dessa nova linha de regulação por parte do mercado, tendo em vista tanto um desconhecimento sobre o projeto quanto, principalmente, uma resistência a mudanças no “*status quo*”. Contudo, como o mercado de produtos financeiros está cada vez mais globalizado, é importante a elevação do padrão de subscrição brasileiro ao padrão internacional. Sendo assim, faz-se necessária a implementação de alguns procedimentos regulatórios com base no capital baseado em risco para incentivar as melhores práticas de gerenciamento de risco, uma vez que as regras atualmente utilizadas não buscam esse incentivo.

Explicando de outra forma, para o caso do Brasil, o critério do capital mínimo e da margem de solvência possui apenas limitada capacidade para refletir o risco suportado na operação. Se por um lado ele leva em consideração a magnitude das operações, quando faz referência aos prêmios emitidos e a experiência no pagamento de sinistros, por outro lado, ele ignora outros fatores. Por exemplo, não há previsão quanto à qualidade do risco subscrito, aos riscos associados à constituição

de provisões técnicas, nem quanto aos demais riscos inerentes ao negócio de seguros. Assim sendo, duas sociedades seguradoras poderiam possuir os mesmos valores para capital mínimo e margem de solvência, mas perfis de risco completamente distintos. O valor poderia ser adequado para uma, mas inadequado para a outra.

Como a ausência de procedimentos que visem adequação de capital, face aos riscos enfrentados pelas empresas fiscalizadas, fragiliza o mercado segurador perante situações adversas, foi necessário dar início à regulação do capital baseado em risco, buscando aumentar o nível de solvência das sociedades seguradoras que atuam no mercado nacional, possibilitando-as honrar o compromisso de pagar a indenização aos seus segurados, o que, por sua vez, é fundamental para a credibilidade do mercado nacional de seguros num ambiente globalizado.

Este trabalho tem o objetivo de apresentar tanto os conceitos envolvidos no projeto brasileiro quanto as ações tomadas pela SUSEP. Sendo assim, na próxima seção, apresentaremos um breve histórico do processo. Na seção 3, faremos uma comparação entre o projeto Brasileiro e Solvência II e, na seção 4, contextualizaremos os novos critérios de capital ao projeto Brasileiro.

2. Breve Histórico

Uma das primeiras medidas tomadas pela SUSEP para iniciar o projeto de implantação do modelo de capital baseado em risco, em linha com o modelo de Solvência II, foi a adoção do Questionário de Risco de Seguros regulado pela Circular SUSEP nº 253/04, que teve como objetivo conhecer quais os procedimentos utilizados pelas seguradoras para tratar os riscos.

De forma a dar transparência a este projeto, foram realizadas ao longo do exercício de 2005 palestras no Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre, que contaram com a presença da grande maioria das sociedades seguradoras. Posteriormente, foi publicada a Circular SUSEP nº 276/04, Questionário de Riscos de Previdência, discutida com o mercado seguindo os mesmos procedimentos adotados para a Circular SUSEP nº 253/04. Estas palestras serviram para iniciar as discussões em torno dos riscos que o mercado estava exposto.

Após estas apresentações e avaliação das respostas dos dois primeiros Questionários de Risco foram feitas algumas entrevistas com profissionais do mercado para reforçar alguns aspectos verificados nas respostas. Confirmou-se que os riscos de subscrição era o mais relevante e que o mercado, em regra, não os tratava com a devida atenção. Com esse panorama, foram iniciados estudos para incentivar o desenvolvimento da cultura de avaliação desta espécie de risco.

Através da Portaria SUSEP nº 2.129, instituiu-se a Comissão Técnica de Seguros para Assuntos Pertinentes ao Risco de Subscrição, que tinha como objetivo discutir e apresentar os primeiros trabalhos sobre esses riscos. Esta Comissão Técnica foi constituída de 4 (quatro) representantes da SUSEP, integrantes do Grupo de Trabalho criado pela Portaria SUSEP nº 1.885/04, que tem como atribuição propor regulamentação pertinente ao risco de subscrição; 2 (dois) representantes da Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização – FENASEG; 2 (dois) representantes do IRB – Brasil Resseguros S/A.; 2 (dois) representantes do Instituto Brasileiro de Atuária – IBA e 2 (dois) representantes do Instituto dos Auditores Independentes do Brasil – IBRACON.

Foi instaurada em 25.04.05 e teve término em 16.10.05, tendo ocorrido, neste período, 6 reuniões regulares e 3 técnicas onde participaram, adicionalmente aos seus membros, diversos integrantes da comissão atuarial da FENASEG. Ressalta-se que nestas reuniões discutiu-se, dentre

diversos assuntos, o modelo de subscrição, o prazo para implementação das normas, bem como foram disponibilizadas a metodologia adotada nos cálculos dos fatores e bibliografia relativas a mesma. Dentre os itens que foram definidos na reunião de abertura, foi instituído que os integrantes da Comissão Técnica tinham a obrigação de promover a divulgação, após cada reunião, para aos seus afiliados, do tema discutido como forma de ampliar a discussão.

Posteriormente a este extenso período de discussão, a SUSEP realizou diversas reuniões, ao longo do segundo semestre de 2006, com dirigentes, presidentes ou acionistas de 46 seguradoras que representam mais de 80% dos prêmios do mercado de seguros, onde, mais uma vez, foi explicado o modelo de capital baseado em risco de subscrição, resultante das discussões da Comissão de Subscrição e dos relatórios finais sobre as diretrizes sobre os modelos de capital da *International Actuaries Association (IAA)*, e o prazo para a sua adoção.

Por fim, como fruto deste árduo trabalho, em 26.12.2006, foram publicadas as Resoluções CNSP nº 155 a 158, regulamentando o referido tema.

3. Comparação do Projeto Brasileiro com o Solvência II

Durante todo o período já descrito no breve histórico deste artigo, as sociedades seguradoras e as entidades abertas de previdência complementar tiveram ciência dos riscos mapeados pela IAA, bem como, através de ampla discussão, da linha que estaria sendo implantada no mercado nacional.

Sob a mesma ótica da IAA para fins de quantificação do capital conceituado no Pilar I do Solvência II, foram mapeados e definidos na Circular SUSEP nº 253/04, os seguintes riscos enfrentados pelo mercado segurador nacional:

- Subscrição: risco oriundo de uma situação econômica adversa que contraria tanto as expectativas da sociedade no momento da elaboração de sua política de subscrição quanto às incertezas existentes na estimação das provisões;
- Mercado: medida de incerteza, relacionada aos retornos esperados de seus ativos e passivos, em decorrência de variações em fatores como taxas de juros, taxas de câmbio, índices de inflação, preços de imóveis e cotações de ações;
- Crédito: medida de incerteza relacionada à probabilidade da contraparte de uma operação, ou de um emissor de dívida, não honrar, total ou parcialmente, seus compromissos financeiros;
- Operacional ou Outros Riscos: todos os demais riscos enfrentados pelas sociedades, com exceção dos referentes ao mercado, crédito, legal e de subscrição.

No projeto Brasileiro, acrescentou-se ainda o risco legal, tendo em vista as peculiaridades que o nosso sistema legal apresenta, tais como: duplo grau de jurisdição, contraditório, ampla defesa e devido processo legal.

Em relação ao Pilar 2, foram mapeadas as ações relativas aos planos de recuperação, planos corretivos, normas societárias, controles internos e outras afins. Outrossim, está sendo debatida, em audiência pública, a Resolução que trata sobre a nota técnica de carteira.

Em relação ao Pilar 3, já está sendo debatida a revisão dos procedimentos para o encaminhamento dos dados estatísticos que servirão tanto para as reavaliações dos parâmetros das normas de capital de solvência, quanto para as avaliações individuais de supervisão e para divulgação pública do que for pertinente.

Neste sentido, fica clara a inexistência de margem de comparação entre o período de adaptação do risco de subscrição dado pela SUSEP e o adotado pelo mercado europeu que terá fim em 2010, uma vez que muitos dos riscos que compõem o Solvência II ainda estão em início de discussão no Brasil.

4. As Novas Exigências de Capital

Inicialmente, ressalta-se que o modelo proposto pela SUSEP segue o novo padrão que está sendo implementado na Europa, ou seja, uma regulação baseada em princípios que conduzem o mercado para as boas práticas de gerenciamento de risco, diferentemente da regulação baseada em regras que prevêm apenas ações repressivas do órgão regulador na gestão das entidades (direção fiscal, intervenção - no caso de previdência - e liquidação extrajudicial). O Solvência II é muito mais abrangente que simples regras quantitativas de capitalização, conforme já descrevemos na introdução deste artigo.

O projeto relativo ao capital baseado nos riscos de subscrição se orientou pelo arcabouço proposto pela IAA para as bases quantitativas de capital das seguradoras. Segundo a IAA, a abordagem a partir de princípios que incentive o mercado a fazer “a coisa certa”, diferentemente da abordagem baseada em regras, que induz o mercado a jogar o jogo do sistema com respeito aos requerimentos de capital, é a mais adequada.

Nessa linha, a resolução CNSP nº 158/2006 apresenta um modelo *benchmark* para capital baseado nos riscos de subscrição que, além de estimular o desenvolvimento dos modelos internos, possui mecanismo que prevê tanto a atualização das tabelas quanto a revisão dos parâmetros. Sendo assim, a SUSEP busca não viciar o mercado em regras estáticas, incentivando o mesmo, por esforço próprio, a desenvolver suas próprias ferramentas de gerenciamento de risco, que reduzem os custos, e de alocação de capital para melhoria da rentabilidade do negócio.

Para caminharmos para uma abordagem mais avançada de regulação de capital, a partir de modelos internos por exemplo, o mercado deveria estar preparado para rotinas robustas de validação tanto de metodologias quanto de dados. Mas antes disso é necessário que algumas correções de rota sejam induzidas. Portanto, estão sendo agregados dois novos níveis que buscam uma ação preventiva, indicando, mais precisamente, os problemas de subscrição que devem ser corrigidos pela sociedade seguradora e monitorado pela SUSEP. Com essas correções e posteriores reavaliações dos parâmetros da norma, as próprias seguradoras, que fazem parte do segmento de mercado, estariam conduzindo esse segmento a um ótimo operacional e, por conseguinte, seria o momento de pensar num regime de solvência mais apropriado a um mercado maduro e técnico.

Apesar dessa abordagem de regulação aumentar inicialmente o custo regulatório, pois haverá necessidade de revisão dos processos internos das seguradoras, não devem ser feitas ilações sobre possível concentração no mercado nacional de seguros a luz das novas regras de capital baseado em risco e, conseqüentemente, aumento nos preços, uma vez que:

1. as empresas podem escolher entre aumento de capital ou ajuste da operação;
2. a filosofia por trás das normas incentiva um melhor controle de custos;
3. concentração e concorrência não são sinônimos.

É sempre importante pesar o impacto da concorrência num ambiente sem monopólio de resseguro (a Lei Complementar 126/07 abriu mercado nacional de resseguros), bem como o risco de se manter um sistema reativo de avaliação da solvência, que não incentivou as melhores práticas de

gerenciamento de risco, num ambiente de livre acesso ao resseguro internacional sem a preocupação devida aos critérios de subscrição das seguradoras brasileiras.

Nunca é demais lembrar que, desde 2000, a SUSEP instaurou mais de 15 regimes de Direção Fiscal em sociedades seguradoras devido má situação econômico-financeira destas. Como se não fosse suficiente a instauração destes regimes para comprovar que efetivamente o mercado segurador precisa de regras preventivas de solvência, nesse mesmo espaço de tempo ocorreram diversas aquisições devido, também, a más situações econômico-financeiras de algumas destas sociedades seguradoras que transferiram os seus controles acionários. Portanto, a regra de margem de solvência não é um procedimento eficiente para definição de capital, uma vez que não segrega fatores importantes do mercado. Trata tudo como um mercado único e preocupa-se em restringir uma alavancagem da seguradora por regras de capitalização.

Ao contrário da regra de margem de solvência, esse modelo é muito sensível ao risco refletido no segmento de mercado, portanto, uma seguradora poderia ou fazer uma mera readequação de operação tanto a nível regional quanto reestruturação por resseguro ou aportar capital para ajustá-lo ao nível de risco do segmento de mercado.

Apesar do novo critério de capital e as regras de margem de solvência não estarem no mesmo campo comparativo, há uma tendência natural de verificar a relação entre os resultados pelos dois métodos com o objetivo de verificar se haverá “aumento de capital”. Contudo, para essa comparação, além dos procedimentos já citados de ajustes de carteira que podem ser feitos pelas seguradoras, é importante considerar os seguintes aspectos:

- 1) as regras de margem de solvência vale para todos os ramos, enquanto o capital adicional definido na Resolução CNSP nº155/06 retira de sua base alguns ramos;
- 2) o novo critério de adequação de capital acrescentou dois níveis preventivos antes da direção fiscal;
- 3) com base na data de publicação da norma, haverá quatro anos de adaptação, com o regulador, observando mais focado nos riscos as ações tomadas pela seguradora; e
- 4) há um período de transição que para fins de apuração da insuficiência considera tanto o capital mínimo requerido quanto a margem de solvência;

5. Conclusão

O projeto Brasileiro está em linha com as abordagens européias. Trata-se, portanto, de um modelo com objetivo preventivo, diferentemente do atualmente adotado que é eminentemente reativo. Portanto, as Resoluções CNSP nº 155 à 158, todas de 2006, que deram ensejo a este artigo, contribuirão em muito para a implementação de modelo de capital baseado em risco, similar ao Solvência II, no mercado brasileiro.

Não há como comparar o Solvência II com o projeto Brasileiro, este está apenas no seu início, mas serve-se dos princípios apresentados naquele. O grande objetivo do projeto Brasileiro é conseguir estruturar o mercado para uma nova realidade de gestão que esta por vir. Nessa linha, há a necessidade de atualizar as metodologias de gerenciamento de risco, bem como melhorar a qualidade das informações. Por fim, todas essas ações se transformarão em melhores serviços à população e maiores retornos aos investidores.