

III Relatório Parcial

Objetivos:

**Identificação das Partes Interessadas nos
Microseguros e seus Respectivos Papéis**

Maio 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. Os Diferentes Níveis do Sistema Financeiro	3
3. Partes Interessadas	4
3.1 Nível Macro	5
3.1.1 Poder Executivo	5
3.1.1.1. <i>Reguladores e Supervisores de Seguros</i>	5
3.1.1.1.1. <i>Conselho Nacional de Seguros Privados - CNSP</i>	5
3.1.1.1.2. <i>Superintendência de Seguros Privados - SUSEP</i>	6
3.1.1.1.3. <i>Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS</i>	10
3.1.1.1.4. <i>Ministério da Previdência Social – MPS</i>	10
3.1.1.2. <i>Secretaria de Política Econômica</i>	11
3.1.1.3. <i>Secretaria da Receita Federal</i>	11
3.1.1.4. <i>Conselho Monetário Nacional e Banco Central do Brasil</i>	12
3.1.1.5. <i>Agências Reguladoras de Concessionárias de Serviços Públicos</i>	13
3.1.2. Poder Legislativo	14
3.1.3. Poder Judiciário	14
3.2. Nível Meso	15
3.2.1. Associações Internacionais de Supervisores	15
3.2.1.1. <i>International Association of Insurance Supervisors – IAIS</i>	15
3.2.1.2. <i>Associação de Supervisores de Seguros da América Latina – ASSAL</i>	16
3.2.1.3. <i>Associação de Supervisores de Seguros Lusófonos - ASEL</i>	16
3.2.2. Escola Nacional de Seguros – FUNENSEG	16
3.2.3. Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização – FENASEG	17
3.2.4. Federação Nacional dos Corretores de Seguros Privados e de Resseguros, de Capitalização, de Previdência Privada, das Empresas Corretoras de Seguros e de Resseguros – FENACOR	17
3.2.5. Instituições de Estudos e Pesquisa	18
3.2.5.1. <i>Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE</i>	18
3.2.6. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS	19
3.2.7. Auditores/ Instituto dos Auditores Independentes do Brasil – IBRACON	20
3.2.8. Consultores(ias) Especializados	21
3.2.9. Resseguradores	21
3.3. Nível Micro	22
3.3.1. Provedores de Microseguros	22
3.3.1.1. <i>Provedores regulados pela legislação de seguros</i>	22
3.3.1.2. <i>Provedores regulados por outra legislação/Operadoras de Saúde</i>	22
3.3.1.3. <i>Provedores não regulados ou informais</i>	23
3.3.2. Intermediários e Canais de distribuição	24
3.3.2.1. <i>Corretores</i>	24
3.3.2.2. <i>Associações, Igrejas, Cooperativas, ONGs, etc...</i>	25
3.3.2.3. <i>Instituições de Microfinanças – IMFs</i>	25
3.3.2.4. <i>Bancos e Correspondentes Bancários</i>	26
3.3.2.5. <i>Redes Varejistas</i>	26
3.3.2.6. <i>Concessionários de Serviços Públicos</i>	27
3.3.2.7. <i>Sociedades de Capitalização</i>	27
3.3.5. <i>Segurados e Beneficiários</i>	28
3.4. Doadores e Agências Internacionais de Desenvolvimento	29
Conclusões e Recomendações	30
Membros do Grupo de Trabalho de Microseguros da SUSEP	31
Bibliografia	31

III Relatório Parcial

Identificação das Partes Interessadas nos microsseguros e seus Respectivos Papéis

1. Considerações Preliminares:

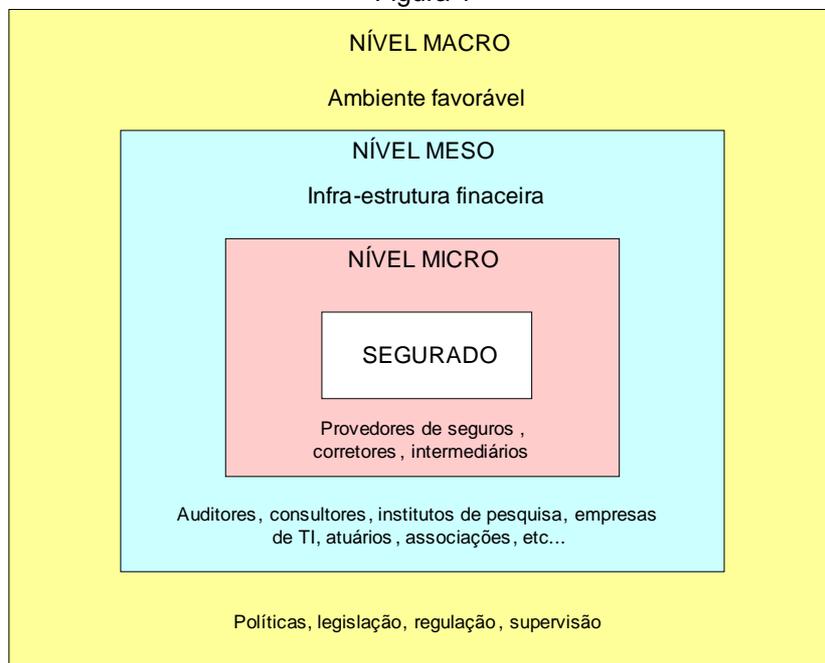
Conforme o cronograma aprovado, o Grupo de Trabalho de Microsseguros da SUSEP (GT SUSEP), instituído pela Portaria SUSEP nº 2.960, de 12/06/2008, em seu terceiro Relatório Parcial deve apresentar ao Superintendente um estudo no qual estejam identificadas as partes interessadas no processo de implementação de um ambiente favorável ao desenvolvimento dos microsseguros no Brasil e seus respectivos papéis.

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

- i) Considerar os diferentes níveis de atuação no âmbito do sistema financeiro – macro, meso e micro - de cada uma dessas partes interessadas.
- ii) Considerando a ativa participação desta Autarquia no *IAIS-CGAP Joint Working Group on Microinsurance (JWG-MI)* e no Subgrupo de Microsseguros da IAIS, ambos presididos pelo Superintendente da SUSEP, adotar como principais referências o documento da IAIS “*Questões sobre Regulação e Supervisão de Microsseguros*” e os trabalhos realizados por membros desses grupos de trabalho, reconhecidos especialistas no setor financeiro e segurador.

2. Os Diferentes Níveis do Sistema Financeiro

Figura 1



Fonte: Michael McCord, adaptado do CGAP para o documento “*Questões sobre Regulação e Supervisão de Microsseguros*”.

De acordo com o documento “*Questões sobre Regulação e Supervisão de Microsseguros*”, a regulação do microsseguro é uma tarefa complexa, com muitas questões e diferentes atores envolvidos nos vários níveis do sistema financeiro: macro, meso e micro (ver figura 1).

No **nível micro**, bem no centro do sistema, estão o segurado, os provedores de microsseguros e os intermediários. O provedor pode ser uma única instituição que assume o risco, distribui o produto, e administra a apólice, ou estas tarefas podem ser desempenhadas separadamente, sendo o risco assumido por uma instituição, o produto distribuído por outra e a regulação dos sinistros administrada por uma terceira parte.

O **nível meso** consiste na infra-estrutura geral e nas instituições de apoio necessárias ao funcionamento das atividades no nível micro. Por exemplo: os serviços de atuária (que estabelecem os prêmios apropriados aos riscos assumidos pelos provedores), de treinamento (para os administradores dos provedores e suas equipes), de armazenamento de dados e tecnologia da informação, agências de classificação, resseguradores, associações e outros serviços de apoio. Um ponto crítico do nível meso é a qualidade da informação sobre o mercado que, ademais de ajudar no desenvolvimento de bons produtos, auxilia aos níveis macro e micro.

O **nível macro** constitui-se do ambiente macroeconômico e político. No caso dos microsseguros deve ser facilitador e estável, com uma política financeira que favoreça a população de baixa renda. Nesse nível o Governo fixa as regras sob as quais os provedores podem operar, supervisionando-os de forma a certificar-se de que as regras são cumpridas. Além de regular e supervisionar os provedores, o Governo deve regular os atores no nível meso (como atuários e auditores), exercendo, igualmente, um papel importante na proteção do consumidor, incentivando a criação de ouvidorias.

Há ainda os **doadores e agências internacionais de desenvolvimento** que intervêm em todos os níveis, desempenhando um relevante papel no fomento e apoio às boas práticas. As áreas de intervenção podem incluir desde a concessão de assistência técnica e apoio à capacitação em todos os níveis (Ex. programas de educação financeira para consumidores; capacitação de intermediários e provedores) até empréstimos para o Governo, vinculados a atividades específicas. Porém, os doadores e agências podem ter seus esforços limitados pela debilidade dos níveis meso e macro.

O GT SUSEP considerou cada um desses níveis ao identificar e analisar o papel das diferentes partes interessadas envolvidas no processo de implementação de um ambiente favorável ao desenvolvimento dos microsseguros no Brasil.

3. Partes Interessadas

Mais além do que o desenvolvimento de novos produtos e de novas instituições provedoras e de distribuição, o desenvolvimento dos microsseguros depende, necessariamente, de ações de diversas partes interessadas, atuando em diferentes níveis do sistema financeiro, as quais podem gerar resultados mais rápidos e positivos quando realizadas de forma coordenada.

A seguir, são apresentadas as partes interessadas identificadas pelo GT SUSEP como essenciais para a implementação de uma estrutura regulatória adequada e favorável ao desenvolvimento dos microsseguros no Brasil e o papel de cada uma delas neste processo.

3.1. Nível Macro

Para o desenvolvimento de uma política facilitadora no Brasil, diferentes setores do Governo devem estar engajados no diálogo sobre o provimento de seguros visando à inclusão social.

Embora o Poder Executivo exerça um papel preponderante no Nível Macro, é necessário, contudo, trabalhar em conjunto com o Legislativo e o Judiciário para que se aprofunde e se complete a construção e a implementação de um arcabouço legal que dê sustentabilidade a todo o processo.

3.1.1. Poder Executivo

O Governo Federal, no Nível Macro, vem adotando diversas medidas de estímulo às microfinanças, envolvendo ações nas áreas da bancarização, microcrédito e cooperativismo de crédito, em função do seu impacto positivo na geração de postos de trabalho e de renda para as camadas mais pobres da população.

Desde junho de 2003, verifica-se a ampliação dos mecanismos e dos instrumentos tendentes a facilitar à população mais carente o acesso aos produtos financeiros adaptados à sua realidade sócio-econômica, tais como: i) conta corrente simplificada; ii) concessão de crédito aos micro-empresendedores e à população de baixa renda a taxas reduzidas; e iii) outros produtos e serviços, como conta de poupança, **seguros e planos de previdência complementar**.

Neste contexto, no âmbito do Poder Executivo, por suas atribuições e competências, alguns Ministérios, Órgãos Singulares e Colegiados, Empresas Públicas e Entidades Vinculadas desempenham papel de maior relevância ou destaque em todo o processo de implementação de uma política de inclusão social que seja capaz de promover o adequado desenvolvimento dos microsseguros no País, tornado imprescindível a participação de seus representantes nas discussões, debates e grupos de trabalho.

3.1.1.1. Reguladores e Supervisores de Seguros

3.1.1.1.1. Conselho Nacional de Seguros Privados - CNSP

O Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP é o órgão deliberativo do Sistema Nacional de Seguros Privados, responsável pelas políticas, recomendações e diretrizes do Governo Brasileiro concernentes às companhias de seguro no Brasil. É presidido pelo Ministro da Fazenda, ou seu representante, e tem no Superintendente da SUSEP seu Vice-Presidente. Representantes do Banco Central, Ministério da Justiça, Ministério da Previdência Social e da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) também participam do Conselho.

Foi criado pelo Decreto-lei N°73/66, o qual definiu as matérias de sua competência privativa (Art.32), entre as quais: i) a fixação das diretrizes e normas da política de seguros privados; ii) a regulação da constituição, organização, funcionamento e fiscalização de provedores e corretores, bem como a aplicação de penalidades; iii) a fixação das características gerais dos contratos de seguros; e iv) a delimitação do capital dos provedores.

Desempenha, portanto, papel central na regulação do setor, já que são suas resoluções que norteiam as atividades do mercado segurador no Brasil e, conseqüentemente, os normativos editados pela SUSEP.

3.1.1.1.2. Superintendência de Seguros Privados - SUSEP

A SUSEP, autarquia criada pelo Decreto-Lei 73/66 e diretamente vinculada ao Ministério da Fazenda, é o órgão executor das políticas delineadas pelo CNSP e a autoridade responsável pela fiscalização, organização, funcionamento e controle dos mercados de seguros no Brasil.¹

Por suas atribuições, definidas pelo mesmo Decreto que a criou (Art.36), a SUSEP, junto com o CNSP, é órgão central do processo de regulamentação dos microsseguros.

No âmbito da SUSEP, porém, algumas áreas, em função de competências específicas definidas pelo Regimento Interno da Autarquia², necessitam de especial sensibilização às questões que envolvem este processo. São elas:

Conselho Diretor

A SUSEP é administrada por um Conselho Diretor, composto pelo Superintendente e quatro Diretores, com autoridade para estabelecer as políticas gerais da SUSEP para a regulação, em conformidade com as resoluções do CNSP, editando normas dentro de seu âmbito de competência.

De acordo com o Art. 10 do Regimento Interno da SUSEP, compete ao Conselho Diretor, entre outras atribuições: i) fixar a política geral da SUSEP; ii) cumprir e fazer cumprir as suas deliberações e as do CNSP; iii) formular políticas, fixar diretrizes e planejar as atividades inerentes à Autarquia, com vistas à ordenação das atividades dos mercados supervisionados; e iv) aprovar instruções, deliberações, circulares e pareceres de orientação, em matérias de competência da SUSEP.

Desta forma, a sensibilização dos seus membros é vital para o processo, para os quais devem ser repassadas informações adequadas de forma a que alcancem um perfeito entendimento sobre as nuances e características específicas dos microsseguros.

Departamento Técnico Atuarial – DETEC

Cabe ao DETEC desenvolver estudos e controles atuariais, propondo a alteração e a elaboração das normas técnicas relativas às operações dos provedores de seguros. É também o setor responsável pela análise, aprovação e autorização dos produtos comercializados.

Conquanto o DETEC seja uma parte interessada de grande relevância em seu todo, algumas de suas unidades por suas atribuições e conhecimentos específicos podem exercer maior influência, participando mais ativamente do processo. Entre estas, destacam-se:

Divisão de Capitalização e Seguros de Bens – DICEB, a qual compete, entre outras atribuições: i) analisar as condições gerais e notas técnicas atuariais dos seguros de bens; e ii) acompanhar a evolução do mercado de seguros de bens, propondo a alteração das normas com vistas a sua adequação à dinâmica das sociedades e à mutação dos riscos, bem como a elaboração e proposição de novos produtos.

¹ A competência da SUSEP não abrange todos os segmentos dos mercados de seguros, pois a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS é a autoridade supervisora de seguros de saúde no País.

² Deliberação SUSEP N°132/2008, de 18/12/2008.

Divisão de Análise de Provisões de Seguros de Danos, Resseguros e Capitalização – DISEC, a qual compete, entre outras atribuições: i) manter sistemas de acompanhamento da constituição das provisões técnicas de seguros de danos, com base na Nota Técnica Atuarial, nos dados obtidos pelo Formulário de Informações Periódicas (FIP) ou em outras bases de dados solicitadas que, no caso dos microsseguros poderão ser diferenciadas; ii) elaborar relatórios periódicos sobre o comportamento das provisões técnicas com vistas a subsidiar o processo de supervisão; iii) verificar a adequação das avaliações e auditorias atuariais, de forma a acompanhar a evolução das carteiras; iv) acompanhar a evolução do mercado de seguro de danos, propondo alterações nas normas relacionadas à constituição das provisões técnicas no que couber; e v) processar estudos sobre teorias técnicas e procedimentos operacionais, propondo alterações quando necessário.

Divisão de Seguros de Pessoas – DIPES, a qual compete, entre outras atribuições: i) analisar e, quando necessário, aprovar as condições gerais e notas técnicas atuariais dos seguros de pessoas; e ii) acompanhar a evolução do mercado de seguros de pessoas, propondo alterações das normas no que couber, bem como a elaboração e proposição de novos produtos.

Divisão de Análise de Provisões de Seguros de Vida e Previdência – DIVIP, a qual compete, entre outras atribuições: i) manter sistemas de acompanhamento da constituição das provisões técnicas dos planos de seguros de pessoas, com base na Nota Técnica Atuarial, nos dados obtidos pelo Formulário de Informações Periódicas (FIP) ou em outras bases de dados solicitadas que, no caso dos microsseguros poderão ser diferenciadas; ii) elaborar relatórios periódicos com vistas a subsidiar o processo de fiscalização da SUSEP; iii) verificar a adequação das avaliações e auditorias atuariais, de forma a acompanhar a evolução das carteiras; e iv) acompanhar a evolução do mercado de seguros de pessoas, propondo alterações nas normas em vigor no que couber.

Gerência Técnica de Estudos Atuariais – GEESA, a qual compete, entre outras atribuições: i) atuar, em parceria com a área de estatística da SUSEP, na estruturação de banco de dados para captação de informações dos mercados supervisionados, **o que é essencial no caso dos microsseguros**; ii) efetuar avaliação de dados estatísticos para elaboração de relatórios técnicos a partir da demanda de cada unidade do Departamento, de modo a subsidiar a análise dos produtos submetidos pelos mercados supervisionados; e iii) aprovar o critério de elaboração e atualização da tábua biométrica referencial submetida à SUSEP por instituição independente, com reconhecida capacidade técnica.

Gerência Técnica de Riscos de Subscrição – GESUB, a qual compete, entre outras atribuições: i) elaborar e atualizar, periodicamente, modelos de avaliação do capital em função dos riscos de subscrição das empresas pertencentes aos mercados supervisionados; ii) fornecer aos demais setores informações periódicas sobre os procedimentos adotados na análise do capital baseado nos riscos de subscrição das empresas; e iii) avaliar o impacto das políticas de pulverização dos riscos no capital baseado nos riscos de subscrição.

Departamento de Controle Econômico – DECON

Compete ao DECON licenciar os provedores de seguros, exercendo o controle econômico, financeiro e contábil dos mesmos, e conceder, atualizar, suspender e cancelar registros de corretores de seguros, pessoa física e jurídica e de seus propostos, mantendo o controle de suas alterações estatutárias.

Assim como o DETEC, o DECON é uma parte interessada de grande relevância em seu todo, todavia, algumas de suas unidades, por suas atribuições e conhecimentos específicos, podem exercer maior influência, participando mais ativamente do processo. Entre estas, destacam-se:

Gerência de Estatísticas – GEEST, a qual compete, entre outras atribuições: i) centralizar o recebimento e crítica dos dados estatísticos encaminhados pelos provedores de seguros (**o que é essencial no caso dos microsseguros por se tratar de um mercado cujo potencial é praticamente desconhecido**), de forma a possibilitar o fornecimento de informações consistentes aos diversos setores da SUSEP e, quando for o caso, ao mercado e ao público em geral; ii) gerar e divulgar estatísticas internas e externas, a partir dos dados estatísticos recebidos e das informações do FIP; e iii) realizar estudos estatísticos e projeções do mercado.

Divisão de Acompanhamento dos Mercados – DIMES, que, entre outras, tem a atribuição de: i) calcular e manter atualizados os controles sobre a margem de solvência e o capital mínimo requerido aos provedores de seguros; ii) propor normas contábeis; iii) acompanhar a situação econômico-financeira dos provedores de seguros; iv) acompanhar as demonstrações contábeis e relatórios de auditoria dos provedores; e v) analisar os planos de negócios dos provedores supervisionados.

Gerência de Registros e Autorizações – GERAT, a qual é composta por duas Divisões, ambas de considerável relevância no processo, **principalmente no que se refere a uma eventual criação da figura do corretor de microsseguros e/ou de um provedor especializado**. São elas: a Divisão de Registro de Empresas – DIREM e a Divisão de Registro de Corretores – DIREC.

A DIREM, entre outras, tem a atribuição de: i) analisar as solicitações de constituição de novos provedores; ii) analisar processos de eleição e destituição dos membros dos órgãos estatutários; iii) fornecer informações sobre a situação das pessoas físicas e jurídicas atuantes nos mercados supervisionados; iv) analisar os processos de transferências de carteira; e v) analisar os pedidos de reconhecimento de ouvidorias, de adesão às ouvidorias coletivas e concessão de prerrogativas.

Por sua vez à DIREC, entre outras atribuições, compete: i) conceder registros aos corretores e, quando for o caso, proceder à suspensão e o cancelamento dos mesmos; ii) emitir carteiras e títulos de habilitação para corretores; e iii) manter banco de dados contendo informações cadastrais dos corretores.

Gerência de Análise de Ativos – GEATI, a qual compete, entre outras atribuições: i) analisar e monitorar os riscos de crédito, de mercado, operacional, e legal dos provedores, elaborando modelos para o cálculo da alocação de capital em função dos mesmos e acompanhando sua implementação pelos provedores; iii) analisar ou estabelecer, em parceria com os setores pertinentes, métodos de controle dos diversos tipos de risco de forma a garantir a solvência das empresas supervisionadas; iv) desenvolver estudos, normas e parcerias que visem à melhoria contínua dos métodos de avaliação e análise dos diversos tipos de risco; v) elaborar e propor normas atinentes a sua esfera de competência; e vi) verificar a adequação da cobertura das provisões técnicas.

Departamento de Fiscalização – DEFIS

Cabe ao DEFIS coordenar as atividades de fiscalização desenvolvidas pela Autarquia, executando a fiscalização dos provedores e corretores de seguros e dos demais agentes incluídos na esfera de competência da SUSEP.

No âmbito do DEFIS, as unidades de maior relevância para o processo são as seguintes:

Divisão de Relações com o Público – DIREP, a qual, entre outras, tem as seguintes competências: i) planejar e coordenar os programas de trabalho relacionados às atividades do sistema de atendimento ao público, que incluem as denúncias, reclamações e consultas, instaurando Processos de Atendimento ao Consumidor (PAC) com o objetivo de solucionar divergências ou dúvidas referentes ao cumprimento dos contratos e/ou das normas vigentes, abrangendo, ainda, os pleitos formulados por órgãos e entidades de defesa do consumidor; ii) manter permanente integração com as demais unidades da Autarquia, visando à uniformidade dos procedimentos de atendimento ao público; iii) controlar as consultas formuladas por pessoas físicas, jurídicas e entidades governamentais, com base nas informações recebidas das unidades competentes e na instrução dos PACs.

Gerência de Fiscalização dos Mercados – GEFIS, a qual compete, entre outras atribuições, planejar, coordenar e executar as atividades de fiscalização com foco na análise da solvência das empresas, e na verificação do cumprimento das normas vigentes.

Gerência de Supervisão Contínua – GESUP, a qual, entre outras, tem as seguintes competências: i) planejar, coordenar e executar a supervisão baseada em riscos e controles internos dos provedores; ii) acompanhar a efetividade da governança, da gestão e dos mecanismos e instâncias de controles internos no gerenciamento dos riscos dos provedores, de modo a assegurar a sua higidez econômico-financeira e a consonância entre as atividades, produtos e serviços e as normas legais e regulamentares aplicáveis; e iii) planejar, coordenar e executar a supervisão das atividades de planejamento, aquisição, implementação, uso, suporte aos usuários, monitoramento e avaliação dos sistemas de informação, das ferramentas de tecnologia da informação e de outras tecnologias relacionadas.

Procuradoria Federal junto à SUSEP

É chefiada e representada pelo Procurador-Chefe e tem por finalidade precípua assessorar e executar os serviços de natureza jurídica no âmbito da SUSEP.

Entre as suas diversas competências, executadas de acordo com a atribuição definida para as diferentes unidades de sua estrutura interna, estão: i) o exame das propostas de Emenda Constitucional, de Projeto de Lei, de Medida Provisória e demais atos normativos que tenham por objeto a alteração da legislação vigente; ii) atuar no oferecimento de resposta às requisições de informações do Poder Judiciário, do Ministério Público e de outros órgãos públicos legitimados, na forma da lei; iii) examinar e emitir pareceres sobre consultas, elaborar estudos jurídicos e realizar pesquisas, relacionados a seguros privados, resseguros, previdência complementar aberta, capitalização, corretagem e outras modalidades de negócio jurídico que a SUSEP vier a fiscalizar, examinando planos de seguros e outros produtos, quando solicitado pelas áreas técnicas; e iv) examinar as minutas de resoluções, de circulares e de outros atos normativos a serem expedidos pelo CNSP e pela SUSEP.

3.1.1.1.3. Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS

A Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS (www.ans.gov.br), autarquia sob regime especial vinculada ao Ministério da Saúde e criada pela Lei nº9.961/2001, é a autoridade responsável pela regulação, normatização, controle e fiscalização dos seguros de saúde no País. Por esta razão, **desempenha papel central num eventual processo que objetive implementar uma estrutura regulatória adequada ao desenvolvimento dos microsseguros na qual se inclua o ramo saúde**. Neste caso, seria apropriada a formação de um grupo de trabalho no âmbito da ANS para identificar as unidades e setores que seriam mais demandados durante o processo.

Entre outras atribuições que colocam a ANS no centro das discussões sobre microsseguros de saúde, incluem-se as competências para: i) propor políticas e diretrizes gerais ao Conselho Nacional de Saúde Suplementar - CONSU para a regulação do setor de saúde suplementar; ii) estabelecer as características gerais dos instrumentos contratuais; iii) fixar os critérios para os procedimentos de credenciamento e descredenciamento de prestadores de serviço aos provedores; iv) estabelecer critérios, responsabilidades, obrigações e normas de procedimento para garantia dos direitos assegurados; v) estabelecer normas para registro e cancelamento dos produtos; vi) autorizar o registro e o funcionamento de provedores, assim como sua cisão, fusão, incorporação, alteração ou transferência do controle; vii) fiscalizar as atividades dos provedores; e ix) articular com os órgãos de defesa do consumidor visando a eficácia da proteção e defesa do consumidor de serviços privados de assistência à saúde.

3.1.1.1.4. Ministério da Previdência Social – MPS

O Ministério da Previdência Social - MPS é *“uma instituição pública que tem como objetivo reconhecer e conceder direitos aos seus segurados. A renda transferida pela Previdência Social é utilizada para substituir a renda do trabalhador contribuinte, quando ele perde a capacidade de trabalho, seja pela doença, invalidez, idade avançada, morte e desemprego involuntário, ou mesmo a maternidade e a reclusão.”*³

O MPS tem como missão garantir a *“proteção ao trabalhador e sua família, por meio de sistema público de política previdenciária solidária, inclusiva e sustentável, com o objetivo de promover o bem-estar social”*, buscando, como instituição, ser *“reconhecida como patrimônio do trabalhador e sua família, pela **sustentabilidade dos regimes previdenciários...**”*.

Nesse sentido, recorda-se que o seguro é **ferramenta vital para a sustentabilidade**. E o microsseguro, por estar na fronteira entre os serviços financeiros e a proteção social, tem a capacidade de prover sustentabilidade aos programas, constituindo-se em **“poderosa ferramenta de inclusão social”**, o que o torna uma alternativa viável tanto para beneficiar o crescimento econômico como o desenvolvimento humano.

Assim, a Previdência Social, como “seguro social” do País, poderia vir a utilizar o microsseguro como instrumento complementar à sustentabilidade de seus regimes, tornando essencial o envolvimento do MPS em todas as fases das discussões e processos que incluam a criação de uma estrutura regulatória na qual, obrigatoriamente, se insere a questão do aumento da inclusão social no País.

³ <http://www.mpas.gov.br/conteudoDinamico.php?id=33>

Sobre a questão da participação do MPS no processo, vale recordar que o GT SUSEP, em seu II Relatório Parcial, identificou no Art.24 do Decreto-Lei N°73/66⁴ o que poderia vir a se constituir como uma excelente oportunidade para o segmento de microsseguros a partir da regulamentação da Emenda Constitucional n°20⁵, principalmente no momento em que o Governo está empenhado na elaboração do Programa Nacional de Saúde e Segurança no Trabalho, conclamando para tal, os setores da sociedade e do Governo diretamente envolvidos.

3.1.1.2. Secretaria de Política Econômica

No âmbito do Ministério da Fazenda, a Secretaria de Política Econômica – SPE tem papel de relevância em todo o processo, já que é de sua competência assessorar o Ministro do Estado da Fazenda *“na formulação, acompanhamento e coordenação da política econômica, tanto no seu **aspecto macroeconômico**, de análise da evolução das principais variáveis macroeconômicas e da execução da política fiscal, quanto em seu **aspecto microeconômico**, de proposição de reformas institucionais que complementam o esforço pela **manutenção de um ambiente macroeconômico estável e que contribuem para o crescimento econômico sustentável no longo prazo, em bases socialmente justas”***.⁶

Vale ressaltar a preocupação do SPE com o aprofundamento do processo de inclusão social como indispensável à sustentação do crescimento econômico e com as medidas que acelerem esse processo, como as de estímulo ao empreendedorismo formal, as de expansão do microcrédito produtivo e do crédito ligado aos programas de agricultura familiar⁷ e de habitação de interesse social.

Neste contexto, é de extrema relevância a participação dos representantes da SPE nas discussões e grupos de trabalho sobre o tema dos microsseguros, de maneira a compreender suas nuances e características únicas.

3.1.1.3. Secretaria da Receita Federal

A Secretaria da Receita Federal do Brasil - SRF é um órgão singular, subordinado ao Ministério da Fazenda. É responsável pela administração dos tributos de competência da União, inclusive os previdenciários, e aqueles incidentes sobre o comércio exterior, abrangendo parte significativa das contribuições sociais do País. Auxilia o Poder Executivo Federal na formulação da política tributária brasileira e trabalha para prevenir e combater a sonegação fiscal e a fraude comercial.

As amplas competências da SRF incluem, entre outras: i) a administração dos tributos internos e do comércio exterior; ii) a gestão e execução das atividades de arrecadação, lançamento, cobrança administrativa, fiscalização, pesquisa e investigação fiscal e controle da arrecadação administrada; iii) a interpretação, aplicação e elaboração de propostas para o aperfeiçoamento da legislação tributária; iv) a interação com o cidadão por meio dos diversos canais de atendimento, presencial ou a distância; v) a formulação e gestão da política de informações econômico-fiscais; e vi) a promoção da

⁴ Que prevê a atuação de sociedades cooperativas no provimento de seguros de acidentes de trabalho.

⁵ Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências.

⁶ <http://www.fazenda.gov.br/spe/site/home/default.asp>

⁷ No caso específico dos pequenos agricultores, o Governo fortaleceu o PRONAF e criou o PROAGRO MAIS. O PRONAF tem por objetivo financiar pequenos agricultores, enquanto o PROAGRO MAIS oferece seguro rural para pequenos agricultores em caso de quebra de safra.

integração com órgãos públicos e privados afins, mediante convênios para permuta de informações.

Neste ponto vale recordar os tributos federais de competência da SRF que incidem diretamente sobre os serviços de seguros: i) Imposto sobre Operações Financeiras – IOF (ou Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros); ii) Programa de Integração Social – PIS e Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – COFINS; iii) Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL; e iv) Imposto sobre a Renda.

O peso destes tributos no preço do prêmio de seguro, cuja relevância foi abordada no II Relatório Parcial do GT SUSEP, somado ao poder de decisão da SRF em face de suas inúmeras atribuições no âmbito da gestão da arrecadação federal, dão conta da importância da participação dos representantes do Órgão no processo de regulação dos microsseguros, assim como sua sensibilização e compreensão das questões peculiares que envolvem o tema. Nesse sentido, é importante ressaltar que, no caso dos microsseguros, não há que se falar em “renúncia fiscal” por parte da SRF, já que se trata de um setor inexistente, cujo desenvolvimento sem dúvida proporcionará o aumento da arrecadação por outros meios.

3.1.1.4 Conselho Monetário Nacional e Banco Central do Brasil

O Conselho Monetário Nacional – CMN é o órgão superior do Sistema Financeiro Nacional, criado pela Lei nº4.595/64, com a responsabilidade de formular a política da moeda e do crédito, objetivando a estabilidade da moeda e o desenvolvimento econômico e social do País.

Participam do CMN o Ministro da Fazenda, que o preside, o Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Presidente do BACEN, cujas decisões são regulamentadas por meio de Resoluções.

O Banco Central do Brasil - BACEN, autarquia federal integrante do Sistema Financeiro Nacional e também criado pela Lei nº4.595/64, é a autoridade monetária do País e tem como missão *“assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda e um sistema financeiro sólido e eficiente”*, buscando ser reconhecido como *“instituição essencial à estabilidade econômica e financeira, indispensável ao desenvolvimento sustentável do Brasil”*.

Desde 1992, O BACEN vem participando das discussões e decisões envolvendo microfinanças no Brasil, pautando-se inclusive em exemplos de outros países. O conjunto de experiências adquirido pelo BACEN desde então, em função de sua atuação para aumentar a oferta de serviços financeiros para os mais carentes no País, notadamente com o microcrédito e com os correspondentes bancários, poderá fornecer importantes lições àqueles responsáveis pela elaboração de políticas específicas voltadas para os microsseguros, além de o credenciar a colaborar em temas essenciais para sua viabilização como, por exemplo, a questão das tarifas bancárias.

Correspondentes Bancários

Os correspondentes são empresas, integrantes ou não do Sistema Financeiro Nacional, contratadas por instituições financeiras para a prestação de determinados

serviços. São exemplos de correspondentes bancários: as casas lotéricas, o banco postal⁸, entre outros.

Os serviços que os correspondentes bancários podem oferecer dependem do que tiver sido contratado com a instituição financeira responsável pelas operações de seus correspondentes. A regulamentação em vigor⁹ permite a prestação de uma série de serviços, entre os quais: i) a recepção e o encaminhamento de propostas de abertura de contas e o recebimento e o pagamentos de contas; ii) recebimentos e pagamentos decorrentes de convênios de prestação de serviços de água, luz, telefone, etc; iii) ordens de pagamento; iv) recepção e encaminhamento de pedidos de empréstimos e de financiamentos; v) análise de crédito e cadastro; e vi) serviços de cobrança, **este último vital para os procedimentos de coletas de prêmios de microsseguro**, principalmente se considerarmos que muitos dos potenciais segurados não têm conta em banco e/ou vivem em áreas distantes dos centros urbanos mais desenvolvidos.

Tarifas Bancárias

A cobrança de tarifas bancárias no Brasil é disciplinada por Resoluções do CMN e Circulares do BACEN¹⁰, as quais enfocam os serviços mais utilizados por pessoas físicas, buscando dar maior transparência e clareza à prestação de serviços pelos bancos, de forma a permitir ao consumidor comparar e verificar qual o fornecedor que atende melhor às suas necessidades, estimulando a concorrência no setor.

Alguns serviços bancários, não obstante, por serem considerados "essenciais", são gratuitos. Este aspecto é especialmente relevante para o processo de comercialização dos microsseguros, pois, dado o baixo valor dos prêmios em geral, o valor cobrado a título de tarifa bancária quando dos pagamentos efetuados pelos segurados pode vir a inviabilizar os produtos.

3.1.1.5 Agências Reguladoras de Concessionárias de Serviços Públicos

A Lei nº 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão da prestação de serviços públicos, considera a concessão de serviço público como *“a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado”*, onde o *“poder concedente”* é *“a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município, em cuja competência se encontre o serviço público, (...) objeto de concessão...”*, sendo de suas competências os serviços concedidos.

Com a finalidade de regulamentar e fiscalizar as atividades das concessionárias e garantir aos consumidores e usuários a qualidade e a continuidade na prestação dos serviços públicos, foram criadas as Agências Reguladoras de Serviços Públicos¹¹ (como a ANATEL¹² e ANEEL¹³), sob a forma de autarquias em regime especial

⁸ O Banco Postal (Serviço Financeiro Postal Especial) caracteriza-se pela utilização da rede de atendimento da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, para a prestação de serviços bancários básicos, em todo o território nacional. Os Correios atuam como correspondente da instituição financeira contratante.

⁹ A regulamentação básica é a Resolução CMN 3.110/2003, atualizada pela Resolução CMN 3.156, de 17.12.2003 e normas complementares.

¹⁰ Resoluções do CMN nºs 3.516, 3.517 e 3.518, e as Circulares do Banco Central nºs 3.371 e 3.377.

¹¹ A ANS (Agência Nacional de Saúde) é uma Agência Reguladora de atividades econômicas privadas.

¹² Agência Nacional de Telecomunicações

¹³ Agência Nacional de Energia Elétrica

estabelecidas por lei, com maior autonomia administrativa e patrimonial em relação aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e com competência para regulamentar e fiscalizar as empresas privadas que estão sob seu âmbito de atuação, no sentido de preservar a qualidade dos serviços públicos prestados e um justo preço pela sua prestação, aplicando sanções e atendendo as reclamações dos consumidores.

Assim, dependendo do papel que as concessionárias de serviços públicos venham a exercer no processo, seja como canal de distribuição de microsseguros ou como rede de coleta de prêmios, em função do alcance de alguns destes serviços entre a população de baixa renda, as Agências Reguladoras destes serviços serão compelidas a participar das discussões, tornando-se partes interessadas pela atuação na salvaguarda dos direitos dos consumidores/segurados.

3.1.2. Poder Legislativo

O Poder Legislativo, dentro de seu âmbito de competência e em conjunto com os outros poderes, deve atuar de forma a complementar a construção de um arcabouço legal facilitador. Fazem parte desse arcabouço desde regras bastante simples que garantam o cumprimento de contratos, até regras mais sofisticadas como aquelas que permitam a formalização das atividades relacionadas ao provimento de microsseguros no País.

Considerando a difícil missão do legislativo, torna-se indispensável o esclarecimento adequado de seus membros sobre as especificidades que envolvem os microsseguros. O tema, inclusive, vem despertando o interesse de parlamentares, que vislumbrando seus efeitos benéficos sobre a população de baixa renda já apresentaram projeto de lei dispendo sobre a criação de sociedades seguradoras especializadas.¹⁴

3.1.3. Poder Judiciário

A prerrogativa de formular e executar políticas públicas é, primariamente, dos Poderes Legislativo e Executivo, cabendo ao Estado criar condições efetivas para assegurar os direitos dos segurados.

Não obstante, é no Poder Judiciário que reside, em última instância, o reconhecimento dos direitos do consumidor de microsseguros, naturalmente hipossuficiente. E, no que se refere à população de baixa renda, há que se considerar que o acesso à Justiça não é problema só de hipossuficiência econômica, mas também cultural.

Embora uma única ação judicial não seja capaz de afetar uma política pública, quando se estabelece uma jurisprudência inadequada sobre o tema, todo o processo pode ficar prejudicado. E, neste caso, as pessoas carentes são as mais atingidas.

As decisões judiciais, portanto, além de afetar os direitos sociais de pessoas mais carentes, podem inviabilizar a formulação de políticas públicas, o que torna imprescindível a participação de representantes do Poder Judiciário para o êxito do processo de implementação de políticas adequadas ao desenvolvimento dos microsseguros, com destaque para os juízes integrantes do Juizado Especial Cível,

¹⁴ Projeto de Lei do Deputado Federal Adilson Soares que dispõe sobre a criação das sociedades seguradoras especializadas em microsseguros, dos corretores de seguros especializados e dá outras providências.

competentes para as causas de menor complexidade, bem como os desembargadores do Tribunal de Justiça.

Há que se destacar, ainda, o papel do Ministério Público¹⁵ ao qual, entre outras funções, compete propor ações civis públicas, zelando por interesses difusos e individuais homogêneos, podendo interferir em grandes grupos de segurados, dada a natureza coletiva daquela medida judicial.

3.2. Nível Meso

Para um bom desempenho, tanto os provedores de varejo do Nível Micro como as instituições governamentais no Nível Macro precisam de serviços de apoio e de diferentes níveis de suporte providos por outras instituições, como aquelas voltadas para a pesquisa, para o fornecimento de serviços especializados ou para atividades que visem o aprimoramento e os interesses do setor.

3.2.1. Associações Internacionais de Supervisores

Visando exercer plenamente suas atividades, a SUSEP está associada a Entidades Internacionais (IAIS, ASSAL, ASEL, etc.) que congregam supervisores de seguros de diversos países. A importância da manutenção da SUSEP como membro dessas associações justifica-se não apenas em face do intercâmbio de informações, mas, principalmente, pela participação em comitês por elas criados, que tratam de questões de extrema relevância para os mercados supervisionados, destacando-se as que têm por objetivo o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e o monitoramento da saúde financeira dos provedores e o estabelecimento de padrões internacionais de supervisão.

3.2.1.1. International Association of Insurance Supervisors – IAIS

A *International Association of Insurance Supervisors – IAIS* (em português, Associação Internacional dos Supervisores de Seguros) constitui-se como o principal fórum internacional nos assuntos ligados à supervisão de seguros e dela são membros efetivos mais de 190 supervisores de seguros e reguladores, em cerca de 140 países, cujas jurisdições representam 97% dos prêmios de seguros do mundo. Há também outra categoria de associados, os “observadores”, constituídos por grandes grupos seguradores, consultorias e outras entidades internacionais afins.

Os objetivos da IAIS são: i) contribuir com a melhoria da supervisão de seguros, tanto no âmbito doméstico quanto internacional, de forma a manter mercados eficientes, justos, saudáveis e estáveis, para a proteção dos segurados; ii) promover o desenvolvimento de mercados de seguros bem regulados; e iii) contribuir para a estabilidade global.

Para tal, entre outras atividades, a IAIS elabora, por meio de seus comitês e grupos de trabalho, princípios globais de seguros (“*core principles*”), padrões (“*standards*”) e textos de orientação (“*guidance papers*”), disponibiliza treinamento e apoio em assuntos relacionados à supervisão de seguros e organiza reuniões e seminários.

¹⁵ É importante esclarecer que o Ministério Público não faz parte do Poder Judiciário. É um órgão do Poder Executivo instituído para representar certos interesses junto ao Poder Judiciário.

Participação da SUSEP no IAIS-CGAP JWG-MI

Em 2006, a SUSEP foi convidada a integrar o, à época, recém-criado *IAIS-CGAP Joint Working Group on Microinsurance - JWG-MI* (Grupo de Trabalho conjunto IAIS-CGAP sobre Microseguros), cuja ativa participação da Autarquia culminou, em outubro de 2007, com a eleição do Superintendente da SUSEP como seu presidente.

A participação da Autarquia neste grupo, que reúne alguns dos melhores especialistas internacionais no assunto, tem rendido frutos muito positivos para o microsseguro no Brasil, seja pelo conhecimento adquirido em suas reuniões, trabalhos e treinamentos específicos, seja pela disseminação do tema no mercado brasileiro, ampliando o interesse das partes interessadas no âmbito nacional, o quê, conseqüentemente, estimula e melhora o nível dos debates.

3.2.1.2. Associação de Superintendentes de Seguros da América Latina – ASSAL

A Associação de Supervisores de Seguros da América Latina - ASSAL é um organismo internacional que agrupa as autoridades supervisoras da atividade seguradora da América Latina. É composta por 21 países e os supervisores da Espanha e Portugal como membros convidados.

Devido ao crescente interesse dos países da América Latina sobre o assunto, em novembro de 2008 a ASSAL criou um Grupo de Trabalho de Microseguros, presidido pela SUSEP. O grupo iniciou seus trabalhos realizando uma pesquisa entre seus membros sobre as atividades de microsseguros na América Latina e terá atividades interligadas com o IAIS-CGAP JWG-MI.

3.2.1.3. Associação de Supervisores de Seguros Lusófonos - ASEL

A Associação de Supervisores de Seguros Lusófonos – ASEL é uma pequena associação composta por 8 membros supervisores de jurisdições cujo idioma é o português: Brasil, Portugal, Macau, Angola, São Tomé e Príncipe, Moçambique, Cabo Verde e Timor-Leste. A sua maior importância está nos aspectos culturais comuns que ligam estes países, estando o Brasil, junto a Portugal, na posição de mercado mais desenvolvido no que se refere à supervisão e à dimensão do mercado de seguros.

Assim como na ASSAL, os supervisores-membros da ASEL têm demonstrado interesse cada vez maior sobre o microsseguro, vendo-o como uma forma interessante de ampliar seus mercados, principalmente ao se considerar o fato de que a maioria de seus membros tem populações extremamente pobres. Neste sentido, vale ressaltar a importância do documento “Questões de Regulação e Supervisão de Microseguros”, traduzido pela SUSEP para o idioma português.

3.2.2. Escola Nacional de Seguros – FUNENSEG

A Escola Nacional de Seguros – FUNENSEG é uma fundação que tem como mantenedores a SUSEP, a FENASEG e a FENACOR, e cuja missão é difundir o ensino, a pesquisa e o conhecimento em seguros no País. Para tal, a FUNENSEG contribui com o desenvolvimento da indústria do seguro, oferecendo programas educacionais e apoio a pesquisas técnicas, publicando uma vasta gama de títulos e promovendo eventos, alguns deles em parceria com a SUSEP.

A FUNENSEG se notabiliza pela troca de experiências com instituições de ensino do Brasil e no exterior, através de convênios de cooperação técnica. Oferece o Curso

para Habilitação de Corretores de Seguros e está envolvida com programas de responsabilidade social e educação financeira.

Por todas estas razões, a instituição participa da Comissão Consultiva de Microseguros do CNSP, atuando como seu braço de apoio à pesquisa. Com esta finalidade, em novembro de 2008, sua diretoria anunciou a aprovação da criação de um fundo para viabilizar estudos e outras iniciativas de incentivo aos microseguros.

3.2.3. Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização – FENASEG

A Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização – FENASEG é uma associação sindical, para fins de estudo, coordenação, proteção e representação legal dos setores de seguros, previdência complementar aberta e capitalização, e que tem como objetivo promover o desenvolvimento desses segmentos, definindo e defendendo seus direitos, e os representando politicamente.

Para a consecução de seus objetivos, a FENASEG, além de representar seus associados perante os poderes executivo, legislativo e judiciário, colabora com o Governo no estudo e elaboração de normas que possam contribuir para o desenvolvimento e aprimoramento das atividades dos mercados de seguros, previdência complementar aberta e capitalização e para a solução de problemas a eles relacionados. Mantém, por isso, serviços de consultoria e assessoria e desenvolve estudos técnicos, elaborando propostas concernentes aos setores, divulgando e promovendo seus interesses.

Em termos de representatividade, a FENASEG é a principal associação do gênero no Brasil, respondendo por 99,2% da arrecadação dos mercados que representa, congregando os oito sindicatos de seguros privados¹⁶ e contando com 160 empresas afiliadas ao sistema, 143 delas operando seguro.

Nesse sentido, é importante ressaltar que as “*Sociedades autorizadas a operar em seguros privados*”¹⁷, como parte integrante do Sistema Nacional de Seguros Privados Brasileiro, estão representadas na CCM-CNSP pela FENASEG.

3.2.4. Federação Nacional dos Corretores de Seguros Privados e de Resseguros, de Capitalização, de Previdência Privada, das Empresas Corretoras de Seguros e de Resseguros – FENACOR

A Federação Nacional dos Corretores de Seguros Privados e de Resseguros, de Capitalização, de Previdência Privada, das Empresas Corretoras de Seguros e de Resseguros - FENACOR é uma entidade sindical reconhecida como entidade coordenadora dos interesses da categoria econômica dos Corretores de Seguros e de Capitalização¹⁸ que representa judicial e extrajudicialmente os seus 26 (vinte e seis) Sindicatos Filiados.

Além da proteção e defesa dos interesses da categoria, a FENACOR tem por finalidade, entre outros: i) colaborar com os poderes públicos no estudo e na solução dos problemas relacionados; iii) por delegação de competência da SUSEP, por meio de convênio específico, executar os serviços para habilitação e registro dos corretores;

¹⁶ Estabelecidos nos Estados da Bahia, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo.

¹⁷ Alínea “d” Art. 8º do Decreto-lei nº73/66.

¹⁸ Conforme Carta Sindical de 21/03/75, do Ministério do Trabalho e Emprego.

e iii) distribuir, por intermédio de seus Sindicatos Filiados, os documentos de identidade profissional, após a aprovação final dos habilitados, concessão do registro e a sua emissão pela SUSEP.

A FENACOR participa da CCM-CNSP como representante dos corretores¹⁹, os quais também integram o Sistema Nacional de Seguros Privados do Brasil.

3.2.5. Instituições de Estudos e Pesquisa

As instituições de estudos e pesquisa, algumas delas vinculadas às universidades, têm papel de destaque no nível meso por desenvolverem estudos especializados e análises críticas do mercado sobre seus riscos e tendências que serão úteis a todas as partes interessadas e, em especial, aos provedores de microsseguros.

Algumas dessas instituições vêm demonstrando há algum tempo interesse especial pelo tema, procurando a SUSEP para a promoção de seminários e debates. Outras, pela estrutura, qualificação das equipes e banco de dados, tem condições de fornecer uma série de informações que auxiliem as análises sobre microsseguros.

Entre estas instituições, certamente, se destaca o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, o mais importante banco de dados sobre a população brasileira, descrito com mais detalhes no próximo item.

3.2.5.1. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE é uma instituição da Administração Pública Federal, subordinado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que se constitui no principal provedor de dados e informações do Brasil, atendendo às necessidades dos mais diversos segmentos da sociedade civil, bem como dos órgãos das esferas governamentais federal, estadual e municipal. Tem como missão institucional *"retratar o Brasil com informações necessárias ao conhecimento da sua realidade e ao exercício da cidadania"*.

Por meio do desempenho de suas principais funções, entre as quais a produção, a análise, a coordenação e a consolidação de informações estatísticas, o IBGE oferece uma visão completa e atual do País, identificando e analisando o território, contando a população, mostrando como a economia evolui através do trabalho e da produção das pessoas e revelando como elas vivem.

Para que suas atividades possam cobrir todo o território nacional, o IBGE possui a rede nacional de pesquisa e disseminação que é composta por: 27 Unidades Estaduais (26 nas capitais dos estados e 1 no Distrito Federal), 27 Setores de Documentação e Disseminação de Informações (26 nas capitais e 1 no Distrito Federal), e 533 Agências de Coleta de dados nos principais municípios.

O IBGE, além de estar reconhecidamente capacitado a articular e coordenar pesquisas, oferece um dos maiores acervos especializados em informações estatísticas (sociais, econômicas e territoriais) do País, com publicações impressas e eletrônicas e extensas bases de dados, o que o torna um valioso parceiro para as demais partes interessadas nas atividades de microsseguros em todos os níveis de atuação.

¹⁹ Alínea "e" Art. 8º do Decreto-lei nº73/66.

3.2.6. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS tem por missão promover o desenvolvimento social e combater a fome visando à inclusão e à promoção da cidadania, garantindo a segurança alimentar e nutricional, uma renda mínima de cidadania e assistência integral às famílias. Neste contexto, compete ao MDS coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a execução dos programas de transferência de renda.

Cadastro Único

O Cadastro Único para Programas Sociais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome funciona como um instrumento de identificação e caracterização sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda. É utilizado, obrigatoriamente, para a seleção de beneficiários e para integração de programas sociais do Governo Federal, evitando a sobreposição destes para uma mesma família.

O critério de cadastramento, executado pelos municípios por meio da coleta de dados em formulário específico, inclui famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa. Famílias com renda superior a esse critério podem ser incluídas no Cadastro Único desde que sua inclusão esteja vinculada à seleção ou ao acompanhamento de programas sociais implementados pela União, estados ou municípios.

Os cadastros são processados pelo Agente Operador do Cadastro Único, a Caixa Econômica Federal (CAIXA), responsável por atribuir a cada pessoa da família cadastrada um número de identificação social (NIS) de caráter único, pessoal e intransferível. Por meio do NIS, os operadores do Cadastro Único podem localizar as pessoas cadastradas, atualizar dados, verificar a situação do benefício, caso exista, e realizar as ações de gestão. Todos os serviços prestados pelo Agente Operador são objeto de contrato com o MDS e custeados por recursos do orçamento do próprio Ministério.

Entre as principais informações das famílias cadastradas estão: as características do domicílio (número de cômodos, tipo de construção, tratamento da água, esgoto e lixo); a composição familiar (número de membros, existência de gestantes, idosos, mães amamentando, deficientes físicos); a identificação e documentação civil de cada membro da família; a qualificação escolar dos membros da família; a qualificação profissional e situação no mercado de trabalho; os rendimentos; e as despesas familiares (aluguel, transporte, alimentação e outros).

Programa Bolsa Família

O principal e mais conhecido programa que utiliza o Cadastro Único é o Bolsa Família (PBF). Trata-se de um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa de R\$ 69,01 a R\$ 137,00) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 69,00)²⁰.

O processo de inserção efetiva no PBF abarca três etapas: i) habilitação, onde se averiguam quais famílias constantes do Cadastro Único atendem aos critérios de elegibilidade ao PBF; ii) seleção, onde se dimensiona o quantitativo de novas famílias que entrarão no PBF, por estado e município, com base na cobertura já existente com

²⁰, de acordo com a Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.

relação à taxa de pobreza estimada por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD e disponibilidade de recursos orçamentários; e iii) concessão, onde as famílias são registradas na folha de pagamento do PBF, priorizando-se as de menor renda.

Após a efetiva inserção das famílias no PBF, emite-se o cartão do PBF, principal meio de identificação do beneficiário com o programa e também o instrumento mais importante através do qual os titulares do PBF efetivarão os saques de seus benefícios.

Finalmente, procede-se ao pagamento do benefício propriamente dito através da infraestrutura disponibilizada pela CAIXA, Agente Operador do PBF, segmentada em três principais classes de canais de pagamento: agências, lotéricos e correspondentes bancários, que, por sua elevada capilaridade na distribuição em todo o País e por sua experiência no relacionamento com instituições financeiras e efetivação de outras operações bancárias, como pagamento de contas, estes canais de pagamento caracterizam-se como lócus ideal para a oferta de serviços financeiros personalizados à população de baixa renda, dentre os quais cabe destacar os microsseguros.

Esta oferta é ainda viabilizada por meio da abertura de contas simplificadas para crédito do benefício do PBF, num processo de inclusão bancária iniciado pelo MDS no ano passado e que permitirá a muitos dos titulares do PBF seu primeiro contato com o Sistema Financeiro Brasileiro, e com diversos instrumentos financeiros que podem ajudá-los em sua busca por emancipação sócio-econômica.

Esta interação com instituições financeiras pode ser fortalecida pela conscientização do público-alvo do PBF sobre como gerenciar de forma ótima suas finanças por meio de um programa de educação financeira que evidencie, de forma acessível, quais os conhecimentos, atitudes e práticas que seus titulares precisam deter para utilizar, da melhor forma possível, os novos serviços e produtos disponibilizados, entre os quais modalidades de microsseguros.

3.2.7. Auditores/ Instituto dos Auditores Independentes do Brasil – IBRACON

Os auditores independentes exercem um papel imprescindível no aprimoramento da credibilidade da informação financeira ao opinarem se as demonstrações contábeis preparadas pela administração da empresa realmente representam a situação financeira atual e o desempenho passado da empresa auditada.

O Instituto dos Auditores Independentes do Brasil - IBRACON é o órgão representante dos profissionais auditores, contadores e estudantes de Ciências Contábeis. Tem como objetivo *“buscar a evolução das Normas Brasileiras de Contabilidade (...) e a sua natural e necessária convergência para com as normas internacionais”*.

Em consequência, o IBRACON vem elaborando pronunciamentos e deliberações que visam reduzir gradativamente as assimetrias existentes entre as práticas contábeis brasileiras e as práticas contábeis internacionais, servindo como instrumento de alavancagem para a economia nacional.

A seriedade do trabalho realizado pelo Instituto e a preocupação com a qualidade técnica de seus documentos (normas de auditoria e princípios contábeis, comunicados e interpretações técnicas) têm sido reconhecidas pelos órgãos reguladores, como a CVM, SUSEP e BACEN, os quais vêm utilizando sua produção técnica como referência e sustentação para as normas editadas.

A Comissão Consultiva de Normas Contábeis da CVM, inclusive, participa do processo de aprovação dos documentos e, normalmente, aprova e referenda os pronunciamentos do IBRACON. Já a SUSEP e o BACEN complementam o trabalho do Instituto, estabelecendo as regras emitidas como obrigatórias. Por estas razões, os documentos aprovados podem, e devem, ser aplicados às empresas. As regras neles estabelecidas norteiam o trabalho da auditoria em todo País, refletindo-se diretamente no desenvolvimento das empresas e influenciando a economia.

No que diz respeito especificamente ao mercado segurador, o IBRACON instituiu o Grupo de Trabalho 2 que atua na discussão, estudo e análise dos temas referentes à auditoria e à contabilidade no âmbito das sociedades seguradoras, propondo a emissão de orientações sobre assuntos relativos ao setor e apoiando a atuação dos representantes do Instituto na Comissão Contábil instituída pela SUSEP²¹.

No que se refere aos microsseguros, portanto, e conforme já identificado no II Relatório Parcial do GT SUSEP, com o intuito de minimizar custos de honorários de auditoria, a SUSEP poderia discutir com o IBRACON um modelo de revisão contábil com limitação de escopo, levando em consideração o porte da operadora, o qual conteria as informações mínimas necessárias ao trabalho do supervisor.

3.2.8. Consultores(ias) Especializados

A atuação de consultores reconhecidos e consultorias especializadas em seguros e em outras áreas de apoio ao setor, sejam nacionais ou internacionais, é de grande importância para as diferentes etapas do processo, considerando a experiência que os habilita a atender com eficácia as diversas partes interessadas envolvidas com o tema dos microsseguros.

Entre as atividades de maior relevância que podem ser realizadas por esses especialistas estão os estudos para a determinação da demanda potencial em microsseguros no País, o que permite às partes interessadas um melhor aprendizado sobre as características de um segmento sobre o qual há escassas informações, revelando, por exemplo: a percepção de riscos da população mais carente, a determinação dos riscos a que está exposta, seu conhecimento sobre seguros, sua predisposição a adquirir certos produtos, etc...

Além disso, a participação adequada de um consultor especializado se constitui como um elemento de extremo valor para que se estabeleçam boas parcerias (como por exemplo: entre provedores e intermediários), ajudando a desenvolver produtos que se adaptem às expectativas dos clientes, em melhores condições e com a precificação adequada.

Por isso, há uma infinidade de outras áreas onde o aporte de um consultor especializado pode contribuir para a implementação de um programa adequado de microsseguros, ao proporcionar às partes interessadas: assistência técnica voltada para objetivos específicos; assessoramento no desenho e tipo de microsseguro a ser comercializado por um provedor para um determinado segmento; elaboração de indicadores; capacitação de pessoal; desenvolvimento de softwares; entre tantas outras.

²¹ A Comissão Contábil instituída pela SUSEP conta com representantes do IBRACON, da FENASEG, ANAPP, CFC e IRB, além da própria SUSEP, e sua função é servir como organismo consultivo à SUSEP na emissão de normas relativas a contabilização das operações de seguros.

3.2.9. Resseguradores

Na ocorrência de eventos de grandes proporções, a proteção contra riscos catastróficos pode representar a continuidade dos provedores de microsseguros, já que a população de baixa renda, freqüentemente, é a mais exposta a este tipo de riscos.

Todavia, a razão para envolver a indústria de resseguro no lançamento de produtos para as classes menos favorecidas não se dá, necessariamente, por sua capacidade, mas pelo seu *know how*, de grande interesse para seguradoras locais sem acesso a grandes bases de dados como ocorre com seus competidores multinacionais. Por outro lado, as companhias médias e pequenas não costumam contar com recursos humanos suficientes para novos projetos.

Neste aspecto, há que se levar em conta que o lançamento de cada novo produto apresenta muitos riscos, especialmente o risco da inovação. A aprovação de novos produtos costuma demorar muito e, com freqüência, são recusados, tanto pela diretoria da própria empresa como pelos órgãos supervisores locais. Ao formar uma equipe com especialistas internacionais que proporcionem conhecimento e experiência global, todos os riscos, assim como os prazos de aprovação podem ser reduzidos significativamente.

3.3. Nível Micro

3.3.1. Provedores de Microsseguros

De acordo com o documento da IAIS “*Questões sobre Regulação e Supervisão de Microsseguros*”, podem-se distinguir três categorias de provedores de seguros, segundo as regras e regulações específicas (de seguro e outras) a eles aplicados, cujas características são apresentadas a seguir.

3.3.1.1. Provedores regulados pela legislação de seguros

São aqueles supervisionados pelo(s) órgão(s) responsável(eis) pela supervisão de seguros da jurisdição.

No Brasil, as sociedades seguradoras organizadas sob a forma de sociedades anônimas são os provedores de seguros regulados e licenciados com base na legislação de seguros, encontrando-se sob a esfera de atuação e supervisão do CNSP e da SUSEP.

Não se pode deixar de mencionar que o Decreto-Lei n.º73/66 (Art. 24) também permite que cooperativas de seguro comercializem seguros agrícolas. Neste caso, ainda que previstas na Lei de Seguros, as atividades de seguros são supervisionadas por outros setores do Governo²².

3.3.1.2. Provedores regulados por outra legislação / Operadoras de Saúde

²² O Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO), voltado para produtores rurais e suas cooperativas, é administrado pelo Ministério da Agricultura e pelo BACEN; e o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária MAIS (PROAGRO MAIS), subprograma inserido no âmbito do PROAGRO para atender aos pequenos produtores vinculados ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) nas operações de custeio agrícola (adesão obrigatória), é gerido pelo BACEN e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Classificam-se nesta categoria entidades formais reguladas e/ou licenciadas por autoridades com base em outra legislação que não a de seguros, a qual, dependendo da jurisdição, pode não estar baseada em princípios de regulação de seguros.

No Brasil, as “Operadoras de Planos de Assistência à Saúde”, denominação dada aos provedores do ramo, se encontram subordinadas à esfera de atuação da ANS.

A definição, a segmentação e a classificação dessas operadoras são estabelecidas pela Resolução-RDC Nº 39/2000, enquanto a Resolução-RDC Nº65/01 estabelece as regras a serem adotadas pelas sociedades seguradoras especializadas em seguros saúde.

Assim, além das companhias de seguros especializadas²³, há no Brasil outras formas legais de provedores que fornecem seguro saúde. São elas:

Cooperativa médica - sociedades de pessoas, sem fins lucrativos, constituídas conforme o disposto na Lei Nº 5.764/71, que operam planos privados de assistência à saúde;

Cooperativa odontológica - sociedades de pessoas, sem fins lucrativos, constituídas conforme o disposto na Lei n.º 5.764/71, que operam exclusivamente planos odontológicos;

Entidades de autogestão - que operam serviços de assistência à saúde ou empresas que, por intermédio de seu departamento de recursos humanos ou órgão assemelhado, responsabilizam-se pelos planos privados de assistência à saúde destinados, exclusivamente, a oferecer cobertura aos empregados ativos, aposentados, pensionistas ou ex-empregados, bem como a seus respectivos grupos familiares, de uma ou mais empresas, ou a participantes e dependentes de associações de pessoas físicas ou jurídicas, fundações, sindicatos, entidades de classes profissionais ou assemelhados.

Entidades de filantropia - entidades sem fins lucrativos que operam planos privados de assistência à saúde, que tenham obtido certificado de entidade filantrópica junto ao Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS e declaração de utilidade pública federal junto ao Ministério da Justiça ou declaração de utilidade pública estadual ou municipal junto aos Órgãos dos Governos Estaduais e Municipais.

Odontologia de grupo - empresas ou entidades que operam exclusivamente planos odontológicos, excetuando-se àquelas classificadas na modalidade de cooperativa odontológica.

Medicina de grupo - empresas ou entidades que operam planos privados de assistência à saúde, excetuando-se àquelas classificadas nas modalidades de cooperativa médica, autogestão e filantropia.

3.3.1.3. Provedores não Regulados ou Informais

Os provedores informais de seguros podem ser indivíduos ou grupos de pessoas (associações sem registro e sanção formal) que compartilham seus riscos sem subordinação a qualquer dispositivo legal, não estando sujeitos a qualquer tipo de supervisão e registro.

Estes provedores usualmente surgem de uma necessidade comum de compartilhar riscos entre indivíduos de um determinado grupo. Eles têm a vantagem de usar mecanismos de produção e distribuição de ótimo custo/benefício, com custo inicial baixo, podendo inovar livremente, uma vez que não estão constrangidos por regras e

²³ Informações prestadas pela ANS para a *IAIS-CGAP Joint Working Group Survey* sobre o papel das mútuas, cooperativas e organizações de comunidades de base no Microseguro.

normas de seguro, geralmente ocupando um espaço vazio e exercendo um papel útil em dar proteção a famílias de baixa renda.

Contudo, quando estes programas informais, ou semi-formais, crescem, os riscos se tornam maiores que os benefícios proporcionados, pois operações de seguro que não são bem reguladas e supervisionadas raramente têm preços baseados em princípios atuariais, funcionando sem a devida constituição de provisões e reservas técnicas suficientes. Como resultado, seus clientes não têm proteção e contam apenas com a confiança.

A SUSEP, via de regra, ao detectar alguma atividade irregular, procura atuar de forma imediata, tomando as medidas necessárias. Esta atuação, no entanto, fica prejudicada algumas vezes em função das limitações nos recursos da Autarquia, sejam financeiros ou de pessoal, quando comparada à extensão e complexidade de acesso a todo o território brasileiro.

Entre as atividades irregulares detectadas com mais freqüência pela SUSEP, verifica-se a existência de alguns tipos de seguros funerais e esquemas informais de auto-seguro vinculados a cooperativas profissionais ou associações que fornecem seguro para seus membros, como cooperativas de táxi e de transporte que fornecem seguro para o veículo dos seus associados, sem a adequada autorização e/ou previsão legal.

3.3.2. Intermediários, Estipulantes e Canais de Distribuição

De acordo com o documento *“Making Insurance Markets work for the Poor: Microinsurance Policy, Regulation and Supervision”*²⁴, a intermediação lida com todos os aspectos do contato com o consumidor de seguros e atividades relacionadas, podendo tomar formas variadas que incluem, entre outros: setores específicos dos próprios provedores, agentes independentes ou exclusivos, bancos, redes varejistas, cooperativas de crédito, agências de correios, ONGs, concessionárias de serviços de utilidade pública (luz, gás, telefonia fixa e móvel) e equipes de corretores especializados em microsseguro.

Estes diferentes tipos de intermediários, geralmente subordinados a distintas formas de regulação, podem ser considerados mais ou menos adequados para a distribuição dos microsseguros em função dos diferentes cenários vivenciados por cada país. Mas, independente da situação, a relação de confiança entre segurado e intermediários é fundamental, sob pena de ocorrerem riscos reputacionais irreparáveis para a instituição do seguro como um todo.

Em qualquer situação, os intermediários envolvidos na atividade de microsseguro devem estar motivados e possuir capacitação mínima para dar informações suficientes ao consumidor que o habilitem a tomar decisões fundamentadas.

Neste contexto, é importante ressaltar a figura do **“estipulante”** no Brasil, cuja definição é dada pelo Art.21 do Decreto-Lei nº73/66, já que muitos canais de distribuição de seguros, comumente, assumem esta forma.

Como já destacado no II Relatório Parcial, atenção deve ser dada ao assunto, com o estabelecimento de condições específicas para os estipulantes de microsseguros, principalmente no caso de “apólices abertas”, já que o Código Civil estabelece que o

²⁴ CGAP Working Group on Microinsurance, de 24/10/2008.

estipulante é o representante do segurado e, no caso de apropriação ou retenção indevida dos prêmios, caberia processo do segurado contra aquele e não contra a seguradora.

A seguir são listados os principais intermediários identificados pelo GT SUSEP no cenário brasileiro.

3.3.2.1. Corretores

O sistema de corretores convencional está apto e acostumado a atender clientes de maior poder aquisitivo, como empresas e indivíduos de alta renda, e, via de regra, não tem afinidades e experiência com o mercado de baixa renda.

Sabe-se que em várias jurisdições esforços têm sido feitos para promover o microsseguro para corretores, mas, os resultados até o momento não são consistentes ou conhecidos.

Uma das dificuldades detectadas reside no baixo valor pago a título de comissão, muito menor, em função dos prêmios relativamente baixos, o que desestimula os corretores de seguros tradicionais. Os requisitos de capacitação excessivos, do mesmo modo, podem se constituir em barreiras para a atividade. Por esta razão, em alguns países os canais de distribuição de microsseguros são agentes sem licença cuja atividade não é regulada.

No Brasil, a CCM-CNSP está particularmente empenhada em estimular a atividade, estabelecendo a formação de um Subgrupo formado por representantes da FENACOR, FENASEG, FUNENSEG e SUSEP, para a definição do papel do corretor de microsseguros, seus objetivos e seu âmbito de atuação.

3.3.2.2. Associações, Igrejas, Cooperativas, ONGs, etc...

Pela relação de confiança desenvolvida com os grupos da população a que atendem, estas instituições têm condições de atuar de maneira muito próxima aos potenciais consumidores, proporcionando o adequado esclarecimento, sempre e quando contarem com equipes capacitadas para prover orientações sobre microsseguros.

Destaca-se a possibilidade de se estabelecer parcerias entre provedores e associações de moradores de comunidades carentes ou aquelas ligadas a profissões típicas da população de baixa renda, como operários da construção civil, com exemplos bem sucedidos existentes no Brasil.²⁵

A preparação e capacitação de intermediários recrutados nas próprias comunidades, pela relação de confiança existente e pela capacidade de expressarem em linguagem simples e compreensível os benefícios que a proteção de seguro pode proporcionar aos indivíduos e ao grupo, podem ter um impacto muito positivo para todo o processo se conduzido de forma adequada e transparente, impulsionando o esclarecimento e a educação financeira entre os segmentos mais carentes da população.

3.3.2.3. Instituições de Microfinanças – IMFs

²⁵ Um bom exemplo é o Plano de Amparo Social Imediato – PASI, programa desenvolvido em 1989 por uma corretora de seguros em conjunto com a Vera Cruz Seguradora, atualmente Mapfre Seguros. Seu foco principal são os trabalhadores da construção civil e conta hoje com 2 milhões de segurados e 13 mil convênios.

As instituições de microfinanças – IMFs são organizações que oferecem serviços financeiros para pessoas de baixa renda e realizam operações de crédito com microempreendedores. *“Dentro desta definição se encaixam diversos tipos de organizações que variam em sua estrutura jurídica, missão, metodologia e sustentabilidade, mas que têm por ponto em comum a oferta de serviços financeiros para uma clientela que simplesmente não é alcançada pelos bancos tradicionais”*²⁶.

Por isso, as IMFs podem se tornar canais-chave de distribuição para o microsseguro em função das transações financeiras existentes com o seu público-alvo.

No Brasil, ao contrário do que ocorre em outros países (onde esta operação é proibida devido aos requisitos de licenciamento exigidos para intermediários de seguros), não há impedimentos para que uma IMF atue como canal de distribuição, o que facilita a comercialização de seguros, uma vez que todos os tomadores são potencialmente consumidores de microsseguros, em especial os da modalidade prestamista.

Isto destaca o papel que os agentes dessas instituições podem desempenhar se adequadamente treinados para auxiliar na educação financeira do potencial consumidor de microsseguros.

Cooperativas de Crédito

Entre as IMFs vale menção às cooperativas de crédito, segmento do Sistema Financeiro Nacional cujo modelo é regulamentado pelo Conselho Monetário Nacional. São instituições financeiras constituídas sob a forma de sociedade cooperativa²⁷, tendo por objeto a prestação de serviços financeiros aos associados, como concessão de crédito, captação de depósitos à vista e a prazo, cheques, prestação de serviços de cobrança, de custódia, de recebimentos e pagamentos por conta de terceiros sob convênio com instituições financeiras públicas e privadas e de correspondente no País, afora outras operações específicas e atribuições estabelecidas na legislação²⁸. Por estas características, constituem-se em importante instrumento de desenvolvimento em muitos países, cujas experiências dão conta do potencial de crescimento em nosso País, cujo segmento é considerado até agora extremamente modesto se comparado ao de países mais desenvolvidos.

A despeito do fato das cooperativas de crédito ocuparem um pequeno espaço no SFN, tanto no que se refere às operações de crédito quanto ao patrimônio líquido, o segmento vem apresentando um expressivo crescimento, não apenas em volume, mas em percentual de participação na área bancária do SFN.

3.3.2.4. Bancos e Correspondentes Bancários

Os bancos, pela natureza de suas operações, possuem excelentes bancos de dados com informações financeiras privilegiadas contidas nos cadastros de clientes.

Não por acaso, no Brasil, os grandes bancos de varejo são hoje os principais canais de comercialização para o seguro de vida em grupo e as maiores seguradoras do Ramo Vida estão vinculadas a grandes bancos de varejo populares.

²⁶ <http://pt.wikipedia.org/wiki/Microfinan%C3%A7as>

²⁷ As sociedades cooperativas são sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, constituídas para prestar serviços aos associados, cujo regime jurídico é instituído pela Lei nº5.764, de 16/12/1971.

²⁸ Pinheiro, Marcos Antonio Henriques. Cooperativas de crédito : história da evolução normativa no Brasil – 6 ed. – Brasília: BCB, 2008.

Seja por questões geográficas ou de infra-estrutura local, nem todas as regiões do País contam com a instalação de agências bancárias, assim como nem todos possuem conta em banco. Esta lacuna vem sendo preenchida com sucesso pelos correspondentes bancários, já referenciado aqui no item 3.1.1.4 . O programa permite o provimento de serviços financeiros básicos às populações mais carentes, principalmente aquelas que habitam longe dos grandes centros urbanos, possibilitando a ampliação da rede de coleta de prêmios no caso específico dos microsseguros.

O fato dos correspondentes terem sido criados como um canal popular de distribuição de serviços financeiros, em linhas gerais, os credencia como potenciais canais de distribuição para os microsseguros, desde que se considere a necessidade de adaptar o processo de fornecimento de serviços de seguros para que ele permita a divulgação clara e transparente, em linguagem adequada ao segmento da população.

3.3.2.5. Redes Varejistas

O conhecimento do público-alvo pelas redes de varejo permite às seguradoras oferecer produtos que atendam às necessidades de proteção dos clientes. Por essa razão, as parcerias estabelecidas, geralmente, prevêm acordos de distribuição de seguros através das lojas voltadas para segmentos da população de menor poder aquisitivo, e que têm alcançado bons resultados no Brasil.

As seguradoras, inicialmente, têm como foco o desenvolvimento e a comercialização de produtos de garantia estendida (seguros de proteção financeira de baixo valor vinculados à venda de bens de consumo duráveis) para, em seguida, oferecer uma gama maior de serviços de seguro que atenda às necessidades de proteção dos clientes. Entre as linhas de produtos ofertadas destacam-se os seguros de proteção pessoal e familiar (vida, acidentes pessoais, hospitalização, residencial entre outros). Não raro os produtos apresentam características inovadoras e muitos deles são comercializados pela Internet.

O êxito dos modelos consiste em adaptar os processos de vendas para que dependam menos de consultas de alto custo e mais de divulgação clara e transparente. Para tanto, as redes parceiras devem ser sólidas, capacitadas e capazes de responder às necessidades específicas das famílias de baixa renda e seus prestadores de serviços de modo a contribuir efetivamente para a construção de um sistema financeiro inclusivo.

3.3.2.6. Concessionárias de Serviços Públicos

As Concessionárias de Serviços Públicos são pessoas jurídicas ou consórcios de empresas criadas nos moldes do Direito Privado, mas com características de Direito Público, por prestarem serviços de competência da Administração Pública, como: telefonia, saúde, energia elétrica, transportes urbanos, fornecimento de água, gás, eletricidade, entre outros.

Estes serviços prestados são remunerados por meio de tarifa paga diretamente pelos usuários, cujo controle e fiscalização é realizado por Agências Reguladoras, cuja atuação é comentada no item 3.1.1.5.

Em função do alcance de alguns destes serviços entre a população de baixa renda, as concessionárias de serviços públicos podem atuar como canais eficazes de distribuição, adicionalmente utilizando seus mecanismos de cobrança de tarifas para

auxiliarem no procedimento de arrecadação de prêmios de seguros, o que, em muitos casos, já vem ocorrendo em nosso País.

Obviamente, a regulação deve atentar para que o processo de comercialização por meio destes canais permita o correto entendimento pelo consumidor do serviço de seguro e lhe proporcione proteção adequada.

Concessionárias de Celulares

De acordo com o Banco Mundial, em 2005, 100 milhões de brasileiros tinham telefone celular, embora apenas 60 milhões tivessem uma conta bancária. Estes números cresceram significativamente e, em Novembro de 2008, a ANATEL relatou que o número de celulares teria chegado a 147 milhões de usuários, ou 75% da população do País. Portanto, celulares representam um importante ponto de contato para uma parcela significativa da população sem conta em bancos e desprovida de serviços de seguro. Na esfera do seguro, há exemplos internacionais em que as plataformas de celulares funcionam como mecanismo auxiliar na coleta de prêmios (por meio do pagamento de contas), nos procedimentos de avisos de sinistro e outros procedimentos ligados à contratação e manutenção da apólice, sendo possível contratar um microsseguro com o uso de SMS, como ocorre na África do Sul.

3.2.2.7. Sociedades de Capitalização

O título de capitalização é uma aplicação pela qual o subscritor constitui um capital, segundo cláusulas e regras aprovadas e mencionadas no próprio título (Condições Gerais do Título) e que será pago em moeda corrente num prazo máximo estabelecido. Eles são considerados, para todos os fins legais, títulos de crédito e são comercializados por sociedades denominadas “Sociedades de Capitalização”.

O título de capitalização, por sua capacidade de dar tangibilidade a um produto inicialmente intangível como o seguro, pode ser utilizado para incentivar à comercialização de microsseguros, atraindo um público que geralmente desconhece seus benefícios de proteção. Porém, as partes interessadas devem estar alerta para os cuidados com o desenho e a forma de comercialização dos produtos de maneira a evitar riscos reputacionais à instituição do seguro.

Um dos aspectos a ser considerado se refere, necessariamente, aos prazos de vigência dos títulos de capitalização, obrigatoriamente longos²⁹, uma vez que o processo não está restrito à simples aquisição de um produto, mas deve incentivar à manutenção do segurado no plano e à continuidade do pagamento dos prêmios (independente de sua forma de custeio), gerando, assim, aumento da percepção da importância do seguro como ferramenta de proteção.

Um produto de incentivo ao microsseguro que estabeleça vigências muito limitadas, estará incentivando mais o componente lotérico da capitalização do que o da proteção proporcionada pelo seguro, desvirtuando o foco do produto principal e os seus propósitos.

3.3.5. Segurados e Beneficiários

O microsseguro serve a um tipo de clientela diferente daquela do seguro tradicional que, mesmo apresentando variações de país para país, em linhas gerais, possui características semelhantes no que se refere à renda, moradia, nível educacional, atividades laborais, entre outros.

²⁹ Isto não significa dizer que não poderiam existir produtos de microsseguros de vigência curta.

Quanto à renda percebida, os segurados e seus beneficiários são, indubitavelmente, pessoas de baixa renda, muitas vezes, com fluxos de capital irregulares. Quanto à atividade profissional, podem ser assalariados formais ou empregados informais, trabalhadores autônomos ou, ainda, micro-empresendedores formais ou informais. Eles podem viver em áreas urbanas de alta densidade, geralmente em periferias ou favelas, ou em remotas áreas rurais com infra-estrutura básica deficiente ou inexistente (água, luz, esgoto, etc...). O nível de instrução é baixo, o que dificulta o entendimento de questões financeiras. Outra característica comum é a inexistência de identificação formal (registro ou carteira de identidade nacional) ou de um certificado de condição de saúde.

Outra questão importante diz respeito aos hábitos e costumes dos potenciais consumidores, principalmente aqueles de trato financeiro. Os clientes de microsseguro estão mais acostumados a poupar e para tal, além das contas de poupança tradicional, utilizam meios não-financeiros ou não-tradicionais, como ativos físicos, associações de crédito e clubes funerários. Na ocorrência de adversidades, bancam riscos substanciais com seus próprios recursos, esvaziando suas poupanças, vendendo bens e recorrendo a empréstimos emergenciais, freqüentemente dependendo da solidariedade da comunidade em que vivem.

Por outro lado, a experiência com clientes de microsseguros que obtiveram micro-créditos demonstra que estes são bons pagadores e honram seus compromissos³⁰, o que ressalta a importância de o serviço financeiro estar orientado para o cliente, estruturado para se ajustar às necessidades e ao potencial de uma família de baixa renda.

O GT SUSEP, em seu Relatório Parcial I, procurou identificar um perfil inicial do potencial consumidor de serviços de microsseguro no Brasil.

Estas particularidades relacionadas aos consumidores são fundamentais para a realização de uma análise que permita a adequação da estrutura regulatória de seguros ao microsseguro, definindo claramente os limites entre o seguro convencional e o microsseguro.

3.4. Doadores e Agências Internacionais de Desenvolvimento

Os doadores e as agências de desenvolvimento internacional trabalham em parceria com as partes interessadas dos países (governos, sociedades civis e o setor privado), para coordenar e impulsionar seus engajamentos que, necessariamente devem ser condizentes com as normas internacionais.

Por esta razão, podem desempenhar papel de fomento aos microsseguros e aprimoração das boas práticas ao intervir nos diferentes níveis do sistema financeiro, pretendendo atingir: i) no Nível Micro, os potenciais e atuais segurados, por meio de programas de educação financeira, os provedores que atuam no varejo e os intermediários; ii) no Nível Meso, as instituições de apoio, como associações e prestadores de serviços técnicos e de treinamento, entre outros; e iii) no Nível Macro, os reguladores, supervisores e responsáveis pelo estabelecimento de políticas.

³⁰ Segundo a Bolsa de Informações em Microfinanças (www.themix.org), muitas IMF têm taxas de perda nos empréstimos abaixo de 2%, que são consideravelmente mais baixas do que as de segmentos de renda mais alta em alguns mercados emergentes.

Essa intervenção se dá por meio de diferentes instrumentos, como a concessão de assistência técnica e apoio à capacitação em todos os níveis do sistema financeiro, até empréstimos aos governos dos países para várias atividades.

Ao tratar das vulnerabilidades fundamentais da população de baixa renda e atender a muitas prioridades de desenvolvimento, observa-se o aumento da popularidade do microsseguro entre os doadores e as agências internacionais de desenvolvimento.

Projeto FOMIN-BID/A2II de Microsseguros

Um bom exemplo de como doadores e agências internacionais de desenvolvimento podem desempenhar papel de fomento ao microsseguros está no Projeto FOMIN-BID/A2II de Capacitação de Microsseguro na América Latina e Caribe, atualmente em fase de elaboração.

O Access to Insurance Initiative -A2II é uma aliança a ser estabelecida entre a *International Association of Insurance Supervisors* - IAIS, o Ministério de Cooperação Econômica e Desenvolvimento da Alemanha, o Banco Mundial/CGAP, a Organização Internacional do Trabalho -OIT e o *FinMark Trust* da África do Sul, e que operará como uma parceria das instituições signatárias do Acordo. O A2II tem por objetivos fortalecer a capacidade e o entendimento dos supervisores de seguros, de maneira a facilitar seu papel em expandir o acesso aos mercados de seguros para a população de baixa-renda e apoiar a implementação de estruturas de regulação e supervisão sólidas, consistentes com os padrões internacionais de seguro nos mercados emergentes.

Para a consecução de seus objetivos, o A2II vem trabalhando em parceria com o Fundo Multilateral de Investimentos (FOMIN) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para elaborar em conjunto um Projeto de Capacitação de Microsseguro para a América Latina e o Caribe.

O objetivo geral do projeto é contribuir no desenvolvimento da indústria de microsseguros na região e o objetivo específico é apoiar aos supervisores de seguros ou agências regulatórias correspondentes na implementação de programas de capacitação que lhes permitam facilitar um marco adequado para o setor privado para o provimento eficiente e eficaz de microsseguros para pessoas de baixa renda.

O projeto inclui diagnósticos da situação atual dos países participantes elaborados por especialistas internacionais, realização de *work-shops* e seminários para discussão dos resultados entre as partes interessadas, treinamentos de supervisores/reguladores e mercado, com divulgação dos resultados das atividades em nível regional e global, com intervenções em todos os níveis do sistema financeiro. Os recursos para a implementação do projeto serão aportados em sua quase totalidade pelo FOMIN/BID e por doadores internacionais.

Conclusões e Recomendações

Ademais das conclusões e recomendações próprias a cada item analisado, o GT SUSEP considera pertinente ressaltar as seguintes conclusões, observações e recomendações de caráter geral:

i) O desenvolvimento dos microsseguros depende, necessariamente, de ações das diversas partes interessadas, atuando nos diferentes níveis do sistema financeiro (macro, meso e micro), as quais podem gerar resultados mais rápidos e positivos quando realizadas de forma coordenada.

ii) Embora o Poder Executivo exerça um papel preponderante no Nível Macro, há a necessidade de trabalhar em conjunto com os Poderes Legislativo e Judiciário para

que se aprofunde e se complete a construção e a implementação de um arcabouço legal que dê sustentabilidade a todo o processo.

iii) O conjunto de experiências adquirido pelo BACEN, em função de sua atuação para aumentar a oferta de serviços financeiros para os mais carentes no País, notadamente com o microcrédito e com os correspondentes bancários, poderá fornecer importantes lições àqueles responsáveis pela elaboração de políticas específicas voltadas para os microsseguros, além de o credenciar a colaborar em temas essenciais para sua viabilização.

iv) No que se refere aos tributos incidentes sobre seguros, é importante que os representantes da Secretaria da Receita Federal sejam orientados sobre as especificidades que envolvem os microsseguros, destacando-se o fato de que não há que se falar em “renúncia fiscal”, já que se trata de um setor inexistente, cujo desenvolvimento sem dúvida proporcionará o aumento da arrecadação por outros meios.

v) Como já destacado no II Relatório Parcial e em função do que estabelece o Código Civil, atenção especial deve ser dada à figura do “estipulante”, com o estabelecimento de condições específicas para os microsseguros, principalmente no caso de “apólices abertas”.

vi) A capacitação de intermediários recrutados nas próprias comunidades, pela relação de confiança existente e pela capacidade de expressarem em linguagem simples e compreensível os benefícios que a proteção de seguro pode proporcionar aos indivíduos e ao grupo, podem ter um impacto muito positivo para todo o processo se conduzido de forma adequada e transparente, impulsionando o esclarecimento e a educação financeira entre os segmentos mais carentes da população.

vii) Ao contrário do que ocorre em outros países, no Brasil não há impedimentos para que uma IMF atue como canal de distribuição, o que facilita a comercialização de seguros, uma vez que todos os tomadores são potencialmente consumidores de microsseguros, em especial os da modalidade prestamista.

vii) Os correspondentes bancários, por terem sido criados como um canal popular de distribuição de serviços financeiros, em linhas gerais, os credencia como potenciais canais de distribuição para os microsseguros, desde que se considere a necessidade de adaptar o processo de fornecimento de serviços de seguros para que ele permita a divulgação clara e transparente, em linguagem adequada ao segmento da população.

viii) Da mesma forma, e adotados os devidos cuidados no que se refere à divulgação e à transparência, as concessionárias de serviços públicos podem atuar como canais eficazes de distribuição em função do alcance de seus serviços entre a população de baixa renda.

ix) O título de capitalização, por sua capacidade de dar tangibilidade a um produto inicialmente intangível como o seguro, pode ser utilizado para incentivar à comercialização de microsseguros, desde que se estabeleçam restrições de forma a evitar a perda do foco no produto principal que, no caso, é a proteção proporcionada pelo seguro.

x) As particularidades relacionadas aos consumidores são fundamentais para a realização de uma análise que permita a adequação da estrutura regulatória de seguros ao microsseguro, definindo claramente os limites entre o seguro convencional e o microsseguro.

A identificação das partes interessadas no processo de implementação de uma ambiente favorável ao desenvolvimento dos microsseguros no Brasil realizada pelo GT SUSEP não se esgota com este relatório, o qual reflete apenas o ponto de vista de seus membros, podendo haver outras partes interessadas não identificadas aqui, além de outras que surgirão durante o decorrer do processo.

Membros do Grupo de Trabalho de Microsseguros 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

Bester, H. , Chamberlain, D. e Hougaard, C.. *Making insurance markets work for the poor: microinsurance policy, regulation and supervision*. CGAP, Outubro 2008.

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](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

IAIS-CGAP Joint Working Group on Microinsurance, 2008. *Survey on role of mutuals, cooperatives and community based organisations in Microinsurance - An Analysis of Responses (Draft)*.

Soares, M. M. e Melo Sobrinho, A. D. . *Microfinanças : o papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito*. Brasília: Banco Central do Brasil, 2008.

Pinheiro, M. A. H. *Cooperativas de crédito: história da evolução normativa no Brasil*. Brasília: Banco Central do Brasil, 2008.

McCord, M., Wiedmaier-Pfister, M. e Chatterjee A., 2008. *Facilitating an Appropriate Regulatory and Supervisory Environment for Microinsurance*. Microinsurance Note 8, Janeiro de 2008. U.S. Agency for International Development.

Reformas Microeconômicas e Crescimento de Longo Prazo. Brasília: Ministério da Fazenda. Secretaria de Política Econômica, Dezembro de 2004.

Revista Consultor Jurídico. 24 de setembro de 2008. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/clipping/setembro-1/decisoes-judiciais-podem-impedir-politicas-publicas>

Willemann, Ana C.. *A interferência das agências reguladoras nas empresas concessionárias de serviços públicos*. Outubro 2004. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7183>

BRASIL. Emenda Constitucional nº20, de 15/12/1998. *Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>

BRASIL. Lei Complementar nº109, de 29/05/2001. *Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>

BRASIL. Lei Complementar nº70, de 30/12/1991. *Institui contribuição para financiamento da Seguridade Social, eleva a alíquota da contribuição social sobre o lucro das instituições financeiras e dá outras providências*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>

BRASIL. Lei Complementar nº7, de 07/09/1970. *Institui o Programa de Integração Social e dá outras providências*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>

BRASIL. Lei nº11.053, de 29/12/2004. *Dispõe sobre a tributação dos planos de benefícios de caráter previdenciário e dá outras providências*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>

BRASIL. Lei nº6.435, de 15/07/1977. *Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>

BRASIL. Lei nº6.404, de 15/12/1976. *Dispõe sobre as Sociedades por Ações*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>

BRASIL. Lei nº6.317, de 22/12/1975. *Dispõe sobre a contratação de seguros sem exigências e restrições previstas na Lei nº 4.594, de 29 de dezembro de 1964*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>

BRASIL. Lei nº5.316, de 14/09/1967. *Integra o seguro de acidentes do trabalho na previdência social, e dá outras providências*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>

BRASIL. Decreto nº6.306, de 14/12/07. *Regulamenta o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários - IOF.* Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>

BRASIL. Decreto-lei nº261, de 28/02/1967. *Dispõe sobre as sociedades de capitalização e dá outras providências.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/1965-1988/Del0261.htm>

BRASIL. Lei nº 8.987, de 03/02/1995. *Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm

Radde, Hans G.. *Rol de la indústria del reaseguro en el desarrollo de productos de microseguros en América Latina y el Caribe.* Microinsurance Conference 2008. Cartagena: CGAP et al, 2008 [Apresentação em ppt].

Schulze, Erick. *El Papel del Asesor en el Desarrollo de Microseguros.* Microinsurance Conference 2008. Cartagena: CGAP et al, 2008 [Apresentação em ppt].

Sítes Pesquisados:

Superintendência de Seguros Privados: <http://www.susep.gov.br/>

Receita Federal: <http://www.receita.fazenda.gov.br/>

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>

Ministério da Previdência Social: <http://www.previdenciasocial.gov.br/>

Banco Central do Brasil: <http://www.bcb.gov.br/>

Comissão de Valores Mobiliários: <http://www.cvm.gov.br/>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: <http://www.caixa.gov.br/>

Caixa Econômica Federal: <http://www.caixa.gov.br/>