



## **O RESSEGURO NO BRASIL**

**Marcelo Lapolla\***

**Resumo:** O presente artigo trata inicialmente do surgimento das operações de resseguro no cenário mundial. Na sequência, aborda a evolução do resseguro no Brasil: passa pelo início da exploração estrangeira, pela criação do mercado a partir da constituição do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB) – via monopólio estatal – e chega ao momento atual, de abertura do mercado para a iniciativa privada, com estímulos para os agentes privados, especialmente nacionais. São relacionadas as alterações legislativas mais relevantes para o regime do resseguro, retratando-se o cenário atual. Ao final, apontam-se as perspectivas do mercado, com ênfase na expectativa de consolidação e exploração pelo capital externo.

**Palavras-chave:** resseguro; criação de mercado; monopólio estatal.

## 1 Introdução

A operação de *resseguro* é aquela por meio da qual a seguradora transfere à resseguradora a totalidade ou parcialidade dos riscos assumidos em uma apólice ou conjunto delas, dirimindo sua responsabilidade em troca da cessão parcial do prêmio recebido. Com a diluição dos riscos assumidos, a seguradora fica resguardada em momentos de alta sinistralidade, decorrentes – por exemplo – de grandes tragédias.

Resseguro é uma das técnicas de pulverização do risco assumido, sendo mesmo um seguro do seguro. É a operação pela qual a seguradora, com o fito de diminuir sua responsabilidade na aceitação de um risco considerado excessivo ou perigoso, cede a outro segurador uma parte da responsabilidade e do prêmio recebido (GUERREIRO, 2004, p. 114).

\* Mestrando em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM), pós-graduado em Direito Processual Civil e Direito e Processo do Consumidor pela Universidade Católica de Santos (Unisantos) e bacharel em Direito pela Unisantos.

Ainda:

O resseguro é instrumento de distribuição da cobertura de risco entre duas companhias, sendo uma delas a seguradora, que contrata com os segurados, e a outra, a resseguradora, que cobre parte da prestação, na hipótese de verificação do sinistro (COELHO, 2005, p. 163).

As resseguradoras, por sua vez, dispõem da operação de *retrocessão*. Nesta, uma resseguradora cede parte do prêmio recebido a seguradoras ou resseguradoras, para que compartilhem com ela o risco assumido: “Retrocessão, assim, vem a ser a operação feita pelo ressegurador e que consiste na cessão de parte das responsabilidades por ele aceitas a outro, ou outros resseguradores. Em outras palavras: é o resseguro do resseguro” (COELHO, 2005, p. 116).

Em complemento:

O risco da atividade do ressegurador, em outros termos, também é passível de desintegração, por meio da atribuição patrimonial, por outro ressegurador, necessária à garantia do seu exercício continuado. O ressegurador ameaçado pode valer-se, como se anotou, da retrocessão para, por sua vez, ficar seguro da possibilidade e desenvolvimento de seus negócios (PIZA, 2002, p. 496).

O resseguro é um contrato oneroso, consensual, de execução continuada e aletatório. Relativamente à sua *natureza jurídica*, há quatro correntes distintas: 1. aquela que o considera um contrato de garantia; 2. que o considera uma forma de associação, fundada na reunião dos interesses do ressegurador com os do ressegurado; 3. que o interpreta como um contrato de seguro; e 4. que o encara como um contrato de cadeia.

A interpretação quanto à sua natureza, entretanto, pode variar conforme a evolução do instituto – seja no seu papel, seja na sua instrumentalidade – ao longo da história.

## 2 Evolução histórica

O surgimento das operações de resseguro é contemporâneo às expedições marítimas europeias do século XIV. Naquele período, tal qual o seguro em si, o resseguro tinha caráter especulativo. Apenas no século XIX – período de grandes incêndios na Europa –, o resseguro ganha força e legitimidade, desenvolvendo-se especialmente na Alemanha: “A Alemanha, derrotada, viu-se obrigada a arcar com indenizações desproporcionais e insuportáveis” (BAGNOLI, 2009, p. 51).

No Brasil, a evolução do mercado de resseguros pode ser descrita por meio de marcos e períodos históricos. O primeiro deles, datado de 1901 até 1930, decorre do aumento das rotas de navegação com a Europa e da dependência estrutural brasileira em relação à Inglaterra.

Nesse contexto, foi publicado o Regulamento Murtinho (Decreto n. 4.270, de 10 de dezembro de 1901), cuja finalidade era estabelecer certo controle de segurança do mercado. Outros objetivos claros eram fiscalizar a atuação dos seguradores estrangeiros no país e, ao mesmo tempo, reprimir a evasão de divisas ao exterior (RIBEIRO, 2006, p. 23).

O dispositivo referido previa a criação e o poder fiscalizatório da Superintendência Geral de Seguros – subordinada ao Ministério da Fazenda –, a necessidade de autorização prévia para o exercício da atividade seguradora, o depósito como garantia das obrigações, dentre outros.

Nesse período, não havia restrições à atuação das empresas estrangeiras, cuja maior capacidade de absorção de riscos resultava no domínio do mercado nacional.

Uma nova realidade se inicia na década de 1930 e coaduna-se com o contexto econômico do Brasil como exportador de bens primários e com contexto político – de ascensão burguesa –, legitimando medidas nacionalistas e intervencionistas.

Uma sequência de atos normativos foi editada para favorecer a nacionalização do mercado, além de aumentar o nível de intervenção do governo.

Nesse ambiente de desenvolvimento do capitalismo estatal de cunho nacionalista – cenário de criação também para primeira siderúrgica nacional –, é criado o Instituto de Resseguros do Brasil (IRB)<sup>1</sup>. A intenção era, por intermédio do IRB, concentrar nas seguradoras nacionais o resseguro do Brasil por meio de operações de retrocessão.

Até a criação do IRB havia, como visto, grande desequilíbrio concorrencial entre seguradoras nacionais e estrangeiras, estas com capacidade seguradora muito superior à das nacionais. [...] Na condição de agente ressegurador, o IRB veio suprir grande carência das seguradoras nacionais, que passaram a contar com apoio técnico e a possibilidade de ceder parcelas de risco por meio de resseguro (RIBEIRO, 2006, p. 39).

Dessa forma, o IRB passou a deter o *monopólio* do resseguro no país, retrocedendo os riscos assumidos a seguradoras nacionais ou resseguradoras estrangeiras. O IRB detinha também o poder de regulamentação do mercado de resseguros, exercendo-o de modo a igualar as condições de concorrência das seguradoras nacionais e estrangeiras.

Entre as medidas tomadas à época pelo IRB, destaque para a fixação de baixos limites de retenção para as seguradoras – obrigando-as a passar o excedente para o IRB. Assim, não apenas o mercado de resseguros estava *sob controle*, mas também – ainda que indiretamente – o mercado de seguros.

A regulação do resseguro passou a ser dado concorrencial fundamental do mercado. Além de estabelecer a igualdade entre todos os concorrentes no que diz respeito à capacidade seguradora, trazia um ganho adicional às companhias brasileiras, que

.....  
<sup>1</sup> Decreto-lei n. 1.186/39.

pueram contar com o conhecimento técnico do IRB e, mais que isso, com um mecanismo importante de estabilização de suas carteiras (RIBEIRO, 2006, p. 35).

Ademais, o nivelamento das empresas de seguro pelo baixo nível de retenção estimulava a criação de novos concorrentes de capital nacional, fomentando o *desenvolvimento do mercado*.

O IRB correspondeu à expectativa que dele se tinha. Até que o golpe de Estado, novamente, muda o cenário do resseguro no país e marca o início de um novo período.

A Constituição de 1946 trazia princípios liberais, em contradição com a política favorável à abertura do país ao capital estrangeiro. E seus princípios sobrepunham-se à legislação residual, restritiva.

Não obstante o regresso de Getúlio Vargas ao poder, retoma-se a política desenvolvimentista, e a participação do governo como agente econômico garante significativa demanda à indústria de seguros.

Os excessos (leia-se: protecionismo do IRB), entretanto, levaram o mercado para a beira do abismo, com retração da capacidade seguradora do mercado brasileiro, redução do grau de competição entre as seguradoras e aumento dos riscos para a higidez econômico-financeira do sistema securitário: “Em suma, o risco de uma crise sistêmica aumenta deveras num mercado segurador controlado e operado tecnicamente por um único ressegurador” (RIBEIRO, 2006, p. 40).

Na década de 1960, novas normas diluíram o alcance do IRB: criaram-se o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), com a função de regular a atividade seguradora, e a Superintendência de Seguros Privados (Susep), com a função fiscalizatória<sup>2</sup>.

No entanto, a inércia operacional do CNSP não reduziu, na prática, o papel regulatório exercido pelo IRB, consequência da importância do resseguro no mercado securitário.

Assim, o setor de seguros passou por novas *mutações*, na década de 1970, em decorrência do aumento na variedade de seguros, do ingresso dos bancos no mercado e do estímulo governamental à formação de grandes conglomerados. Foi uma década de reação do mercado, alavancada não apenas pelas medidas políticas, como também pelo desempenho da economia nacional.

A boa resposta, contudo, foi interrompida pela inflação, símbolo da crise experimentada na década de 1980. A atividade seguradora transmudava-se em instrumento para captação de recursos (prêmios), que possibilitavam ganhos financeiros expressivos. E a indústria seguradora só voltaria a crescer no final de 1994, com o advento do Plano Real.

Já na década de 1990, a tendência mundial de exploração do setor por grandes grupos e a *expectativa de desregulação* eram aspectos de influência no cenário nacional, conforme pontuado por doutrinadores na época:

<sup>2</sup> Decreto-lei n. 73/66.

Observa-se a tendência de criação de *pool/s* nacionais para fazer frente a riscos catastróficos naturais. As indústrias do seguro na América Latina e Ásia vêm se desenvolvendo e aumentando sua participação no mercado mundial [...].

Outro fato relevante no cenário segurador mundial é a forte tendência de desregulamentação e liberalização. O Brasil vem vivendo esse clima, e o mesmo ocorre em todo o mundo. Na Ásia, isso está ocorrendo com muita intensidade. O Japão acaba de passar por uma grande alteração e processo de desregulamentação [...] (FONTANA, 1996, p. 142-149).

A tendência do mercado mundial convergia com os anseios da política econômica, e o mercado de resseguro brasileiro sofreu sua mais profunda alteração desde a criação do IRB. A sequência de mudanças – no mesmo sentido – conduz ao cenário atual do resseguro no Brasil.

### 3 Cenário legislativo atual

Na década de 1990, o IRB vinha de resultados negativos, mas novamente o cenário político direcionou seu rumo. No contexto das *privatizações* – período no qual o governo buscava diminuir a participação do Estado nos agentes da economia –, o IRB passou por sua mais sensível reforma.

Até agosto de 1996, a Constituição Federal mencionava um “órgão oficial ressegurador”. A função cabia, pois, ao Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), criado no fim dos anos 1930, ao qual era atribuído o monopólio do resseguro. Mais que isso, as seguradoras estavam obrigadas por lei a ressegurar, junto ao IRB [...] (COELHO, 2005, p. 163).

O monopólio tinha seus dias contados, na carona das privatizações. E, pela Emenda Constitucional n. 13, que alterou o artigo 192, inciso II, da Constituição Federal, suprimiu-se a expressão “órgão oficial ressegurador”.

É preciso lembrar que o IRB, constituído em 1939, é um dos legados da era Vargas. Do ponto de vista econômico, esse monopólio se inseria perfeitamente nas diretrizes do planejamento getulista, que pretendia, de um lado, romper os laços de dependência estrutural de nosso país em relação ao exterior, e, de outro, estimular o desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Dessa época aos anos 90, a política econômica se modificou substancialmente, levando à decisão de privatizar o IRB e abrir o mercado de resseguro à iniciativa privada (RIBEIRO, 2006, p. 40).

Na sequência, em 1997, por meio da Medida Provisória n. 1.578, o IRB tornou-se uma *sociedade de ações* e passou a denominar-se IRB-Brasil Resseguros S/A. A referida medida provisória foi convertida na Lei n. 9.482/97. E, no mesmo ano, o IRB foi incluído no “Programa Nacional de Desestatização”, via Decreto n. 2.423/97.

Os fatores convergiram: de um lado, o mercado de resseguros – independentemente dos resultados ruins do IRB, atribuíveis em boa parte à má administração – estava consolidado; de outro, o governo deixava para trás o monopólio estatal

em favor da privatização do órgão. Trata-se, de maneira concreta, da *abertura do mercado de resseguros*.

A primeira tentativa veio pela edição de uma Lei Ordinária, de 2000, que, objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (n. 2.223 – fundada no não cabimento do tipo normativo adotado), não atingiu sua finalidade.

O movimento legislativo seguinte tardou até janeiro de 2007, quando foi sancionada a Lei Complementar n. 126/2007. A referida norma foi regulamentada pela Resolução CNSP n. 164/2007, que regulou a *transição* do mercado fechado para o mercado aberto e transferiu para a Susep (efetivamente) a função de órgão regulador.

No mesmo período, veio a Resolução CNSP n. 168/2007, que classificou e estabeleceu regras de funcionamento para as resseguradoras, dividindo-as em três *categorias*: locais (sediadas no Brasil, de origem brasileira ou sociedades anônimas subsidiárias de estrangeiras), admitidas (sediadas no exterior, com representação no Brasil) e eventuais (sediadas no exterior – exceto paraísos fiscais –, com cadastro na Susep).

O IRB teve seu papel reduzido para “ressegurador local”, passando a atuar em igualdade de condições com seus concorrentes brasileiros.

A diminuição do papel do IRB aliada à transferência da responsabilidade regulatória à Susep aliaram-se como argumentos para a entrada de novos concorrentes no mercado:

Para o empresário investir no país, ele exige, além da estabilidade monetária e um mercado consumidor [...], a segurança jurídica para produzir e comercializar o seu produto, inclusive com o combate aos abusos que possam ocorrer dentro de um mercado concorrencial (BAGNOLI, 2009, p. 68).

A mesma resolução, em seu artigo 15, normatizou a *reserva de mercado* em favor das resseguradoras locais: até 16 de janeiro de 2010, deveria ser observada a oferta preferencial às resseguradoras locais no montante mínimo de 60% dos prêmios cedidos; a partir dessa data, o percentual cairia para 40%. Garantia-se, ainda, a exclusividade às resseguradoras locais nas operações de resseguro relativas a seguro de vida e previdência complementar.

Desde então, o que se observou foi a constituição de *novas resseguradoras* brasileiras, assim como o ingresso de empresas estrangeiras nesse mercado. A tendência, no curto prazo, é para o surgimento de novos concorrentes, pulverizando o mercado outrora monopolista.

Favorável a essa pulverização e à consolidação do mercado nacional, foi editada a Resolução CNSP n. 232/2011 (em vigor desde 31 de março de 2011), que limita as operações de resseguro e retrocessão entre empresas do mesmo grupo – referidas como operações intragrupo – a 20% do prêmio correspondente a cada cobertura contratada<sup>3</sup>. Cumpre notar, com o devido pesar, que, para burlar tal restrição, operações triangulares já foram identificadas.

<sup>3</sup> O reflexo das operações triangulares – além de demonstrar a ineficiência normativa – aumenta o custo das cessões.

Conforme classificação e nomenclatura própria, há diversos tipos de contratos de resseguros para atendimento de variadas demandas. Dentre os mais difundidos e recorrentes, destacam-se os classificados conforme o risco assumido (excedente de responsabilidade, de excesso de danos), a modalidade de incidência (automático, facultativo) e a abrangência (percentual, proporcional).

## 4 Perspectivas

A *pulverização* do mercado ressegurador há muito era vista como medida positiva: “De maneira geral, é mais interessante para os seguradores possuírem resseguros com vários resseguradores, estimulando a concorrência entre eles e desenvolvendo um relacionamento mais estável a longo prazo” (FONTANA, 1996, p. 155-156).

Sua concretização vem em um momento em que todos os aspectos conspiram a favor do segmento. O cenário de estabilidade política e bonança econômica aliado ao crescimento da construção civil e da indústria – fatores que devem persistir em razão do recebimento de grandes eventos esportivos, que reclamam infraestrutura proporcional – dão margem para se vislumbrar um horizonte positivo ao mercado de resseguros.

O ingresso de empresas estrangeiras no mercado nacional – além dos atrativos já mencionados – deve se dar em compasso com a própria lógica do mercado de diversificar riscos:

A meta principal do seguro e resseguro é diluir o risco. A diversificação leva à maior eficiência na precificação, capacidade e estabilidade. Isso encoraja muitos resseguradores, tradicionais e não tradicionais, a olhar favoravelmente à exposição de catástrofes nos mercados emergentes (CASTALDI, 2004, p. 171, tradução nossa)<sup>4</sup>.

Segundo dados de julho de 2011, o mercado “contava com 97 resseguradoras (oito locais, vinte e nove admitidas e cinquenta e sete eventuais) e com 37 corretoras de resseguro (*brokers*) autorizadas” (TUDO SOBRE SEGUROS, 2012).

Em alguns anos, deve-se testemunhar a associação de empresas nacionais – novas e antigas – entre si e a grandes resseguradoras estrangeiras, bem como o ingresso definitivo de empresas multinacionais, consolidando uma nova realidade do resseguro, com *novos concorrentes* e enorme viabilidade para sua exploração pelo capital privado.

Para os tomadores de serviço, o desenvolvimento do mercado deve propiciar o crescimento na oferta de produtos, com a tendência de que as margens de lucro sejam reduzidas em benefício do preço final e da competitividade.

<sup>4</sup> No original: “The ultimate goal of insurance and reinsurance is to spread the risk. Diversification leads to more efficient pricing, capacity and stability. This encourages many traditional and non-traditional reinsurers to look favourably upon the catastrophe exposures of the emerging markets”.

## REINSURANCE IN BRAZIL

**Abstract:** This article broaches the uprising of reinsurance operations in the global scenario. Next, it describes the evolution of reinsurance in Brazil: from the beginning, with the foreign exploitation, through the creation of the market with the appearance of Instituto de Resseguros do Brasil (IRB) – via state monopoly – and reaches the present moment, represented by the market opening to private capital, with benefits for Brazilian agents. It also indicates the most significant legislative changes to the system of reinsurance, until the current legal system in force. At last, it points to the perspectives of the market, focusing on its consolidation and exploitation by foreign capital.

**Keywords:** reinsurance; creation of the market; state monopoly.

### Referências

- BAGNOLI, V. *Direito e poder econômico*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- CASTALDI, A. *Catastrophe risk and reinsurance: a country risk management perspective*. London: Risk Books, 2004.
- COELHO, F. U. *Curso de direito comercial*. São Paulo: Saraiva, 2005. v. 3.
- FONTANA, N. *Seguros e resseguros: cruzando fronteiras*. São Paulo: Manuais Técnicos de Seguros, 1996.
- GUERREIRO, M. da F. *Seguros privados*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
- PIZA, P. L. de T. *Contrato de resseguro*. São Paulo: Manuais Técnicos de Seguros, IBDS, 2002.
- RIBEIRO, A. C. *Direito de seguros: resseguro, seguro direto e distribuição de serviços*. São Paulo: Atlas, 2006.
- TUDO SOBRE SEGUROS. Entenda o resseguro. Disponível em: <<http://www.tudosobreseguros.org.br/sws/portal/pagina.php?l=366>>. Acesso em: 1º maio 2012.