

Voto 5 CNSP - Amortização dos recursos do excedente técnico do seguro DPVAT antes das propostas de alteração normativa

Processos SUSEP nº 15414.611235/2020-99 e 15414.633965/2019-15

Senhores Conselheiros,

1. Na reunião extraordinária de 27 de dezembro de 2019 do Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP, foi aprovado o Voto 4 CNSP, o qual propôs que o Seguro DPVAT - *Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre, ou por sua Carga, a Pessoas Transportadas ou não* - deveria passar a operar, exceto na hipótese do artigo 7º da nº Lei 6194/74¹, no modelo de livre concorrência a partir de janeiro de 2021.
2. Nesse mesmo voto, o CNSP solicitou à Susep que apresentasse, até agosto de 2020, as normas necessárias para operacionalização do novo marco regulatório.
3. O modelo de livre concorrência é preferível ao modelo de operação centralizada, conforme argumentado no Voto Eletrônico nº 24/2019. Contudo, no cenário atual, em que há um saldo de cerca de R\$ 4,8 bilhões de recursos recolhidos pelos cidadãos referentes ao seguro DPVAT, é inviável a operacionalização de tal proposta dado que antes é mandatória a devolução dos recursos àqueles que o geraram – os contribuintes do seguro DPVAT.
4. Foi aprovada, por unanimidade, na reunião ordinária do Conselho Diretor da SUSEP realizada em 20 de agosto de 2020, proposta para que a implementação do modelo de livre concorrência para operacionalização do seguro DPVAT ocorra após a devolução do excedente técnico de recursos para a sociedade, de tal forma que a revisão normativa necessária ocorra ao longo desse período - Voto Eletrônico DIR2 nº 19/2020.

Motivações do Voto

5. A partir de abril de 2019 foram realizados estudos de revisão do atual modelo do seguro DPVAT, após a formação da atual Diretoria da Susep. Para um panorama geral, faz-se referência ao Relatório Eletrônico SUSEP/DIR2 nº 3/2019, enviado ao TCU por meio do Ofício Eletrônico nº 477/2019, conforme consta do Processo 15414.625166/2019-67.

¹ Art. 7º A indenização por pessoa vitimada por veículo não identificado, com seguradora não identificada, seguro não realizado ou vencido, será paga nos mesmos valores, condições e prazos dos demais casos por um consórcio constituído, obrigatoriamente, por todas as sociedades seguradoras que operem no seguro objeto desta lei.

§ 1º O consórcio de que trata este artigo poderá haver regressivamente do proprietário do veículo os valores que desembolsar, ficando o veículo, desde logo, como garantia da obrigação, ainda que vinculada a contrato de alienação fiduciária, reserva de domínio, *leasing* ou qualquer outro.

§ 2º O Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) estabelecerá normas para atender ao pagamento das indenizações previstas neste artigo, bem como a forma de sua distribuição pelas Seguradoras participantes do Consórcio.

6. As recomendações emanadas pelo Tribunal de Contas da União foram levadas em consideração, em particular a recomendação 9.1.11 do Acórdão nº 2609/2019, reiterada pela determinação 9.3.4 do Acórdão nº 1801/2019, transcritas a seguir:

"9.1.11 estude a possibilidade de alteração do atual modelo de gestão do Seguro DPVAT e envie as possíveis propostas aos órgãos competentes, haja vista o paradigma atual possibilitar que o aumento das despesas da Seguradora Líder ocasione o incremento do seu lucro;" [Acórdão nº 2609/2019]

"9.3.4. verifique se houve deliberação acerca das propostas de alteração do modelo de gestão do Seguro DPVAT, em consonância com a recomendação expedida no item 9.1.11 do Acórdão 2.609/2016-TCU-Plenário;" [Acórdão nº 1801/2019]

7. Foram consideradas as motivações apresentadas no Relatório Eletrônico SUSEP/DIR2 nº 3/2019, que recapitula os estudos iniciados em abril de 2019. O relatório revisita as possibilidades para a revisão do atual modelo do seguro DPVAT, recuperando o Relatório Final do Grupo de Trabalho constituído pela Portaria n.º 7.070/2018, concluído em 18 de junho de 2018. As possibilidades contemplavam revisões dentro do modelo atual, alterações de sua estrutura e, inclusive, sua extinção. Foi feito amplo levantamento dos problemas relacionados ao modelo atual e análise de experiências internacionais sobre seguros obrigatórios de acidentes de trânsito.
8. A pedido da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia – SPE/ME, por meio do Ofício Eletrônico SUSEP nº 340/2019, de 6/11/2019, foram encaminhadas diversas estimativas relativas ao seguro DPVAT em caso de operação em um modelo aberto, considerando a legislação atualmente em vigor. Foi feita ainda proposta de medida provisória com a extinção do modelo atual. Em 11 de novembro de 2019, foi publicada a Medida Provisória n.º 904 (MP 904/19), que dispõe sobre a extinção do seguro.
9. Em 19 de dezembro de 2019, o plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) deferiu medida cautelar suspendendo os efeitos da MP 904/19 em função da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6262 (ADI 6262), ajuizada pela Rede Sustentabilidade, com o entendimento de que alterações no seguro só podem ser efetivadas por meio de lei complementar.
10. Paralelamente, foi enviado pela Superintendência Regional da Polícia Federal no Rio de Janeiro a esta Autarquia, em 10/12/2019, o Ofício nº 18450/2019 – SR/PF/RJ, o qual apresentou argumentos a favor da abertura do modelo do seguro DPVAT, considerando sua necessária aderência à Lei nº 6.194/1974. Esse documento deu início ao processo que resultou no Voto 4 CNSP.
11. A Procuradoria Federal junto à SUSEP, por meio do Parecer n. 00020/2019/PF/GABIN/PFE-SUSEP-SEDE/PGF/AGU, indicou que a forma que melhor se coaduna ao ordenamento jurídico vigente é a abertura da operação para livre mercado, limitando a operação em consórcio ao objeto previsto no art. 7º da Lei nº 6.194/1974.
12. Contudo, observa-se que, ao longo de 2020, o saldo do fundo com recursos oriundos de excessos de pagamentos do seguro DPVAT, gerido pela Seguradora Líder, permanece com recursos suficientes para que o prêmio do seguro DPVAT, a ser pago no próximo ano pelos seus contribuintes, possa ser estabelecido em patamares irrisórios.

13. Nesse sentido, o Despacho Eletrônico nº 310/2020/DIR2/SUSEP solicitou que a CGSEP analisasse opções técnicas para o tratamento da matéria junto ao CNSP, considerando os estudos e fatos ocorridos.
14. A CGSEP, por meio do Parecer Eletrônico nº 16/2020/CGSEP/DIR2/SUSEP, sem deixar de reconhecer os problemas do modelo atual e sua desejável reformulação, indicou possíveis problemas na adoção do modelo de livre concorrência no atual cenário, tendo em vista a manutenção da legislação atual, e recomendou que seja feita análise jurídica sobre a possibilidade de postergação da medida.
15. A CGMOP, por meio do Despacho Eletrônico nº 423/2020/CGMOP/DIR4/SUSEP, em resposta ao Despacho Eletrônico nº 318/2020/DIR2/SUSEP, informou os valores do excedente técnico atualizados que, na base junho/2020, corresponde a R\$ 4,8 bilhões, estimando ainda que a amortização do excedente técnico durará cerca de 3 anos, considerando os prêmios tarifários atualmente em vigor e a manutenção dos montantes de indenizações e despesas em patamares similares aos observados nos anos mais recentes.
16. Por fim, o Despacho Eletrônico nº 319/2020/DIR2/SUSEP solicitou análise da Procuradoria Federal junto à Susep, que emitiu o Parecer n. 00002/2020/PF/GABIN/PFE-SUSEP-SEDE/PGF/AGU, do qual destaco os seguintes trechos:

10. Observe-se que a proposta ora apresentada não altera em nada as conclusões jurídicas e regulatórias acerca do tema, mantendo-se a decisão de alterar o modelo de monopólio para o de livre concorrência na oferta do produto de seguro DPVAT, razão pela qual não há qualquer controvérsia jurídica a ser dirimida.

(...)

15. Ante o exposto, não existem ilegalidades na proposta de dilação de prazo. Na verdade, é tema restrito ao mérito administrativo em que deverá ser ponderado pelo órgão deliberante, não devendo esta Procuradoria se imiscuir em aspectos estritamente de oportunidade e conveniência.

(...)

17. Assim, inexistem óbices jurídicos à proposta de que este regime perdure enquanto houver recursos excessivos sendo destinados à redução de tarifas. É, como dito, matéria restrita aos aspectos de conveniência e oportunidade.

17. Por meio do Parecer Eletrônico nº 16/2020/CGSEP/DIR2/SUSEP, a área técnica analisou a matéria e apresentou opções a serem avaliadas em relação ao entendimento aprovado pelo CNSP no Voto 4 CNSP. Vale destacar as seguintes passagens:

18. Não obstante, pode-se destacar, também, alguns possíveis problemas a serem enfrentados no modelo de livre concorrência sob a base legal vigente do seguro DPVAT:

I – grande dispersão tarifária em função da falta de subsídio cruzado entre as regiões do País, propiciando um aumento de inadimplência em regiões e/ou categorias com risco e tarifas mais elevadas;

II – existência de regiões e/ou categorias para as quais não haja oferta do seguro, o que levaria a uma sobrecarga do consórcio para cobertura de veículos não segurados; e

III – permanência, ainda que em menor escala, dos problemas de falta de incentivo à eficiência e combate a fraudes na operação do novo consórcio.

19. O aumento da inadimplência citada no inciso I e a possível não oferta do seguro em algumas localidades, citada no inciso II, refletiriam em aumento de sinistros a

serem cobertos pelo fundo administrado pelo consórcio, acarretando elevação da parcela de repasse ao fundo e, conseqüentemente, aumento no valor dos prêmios cobrados dos proprietários de veículos adimplentes.

20. Por outro lado, conforme relatado no item 3.14 do Relatório DIR2 nº 3/2019, há uma sobra do montante das provisões técnicas do balanço do Consórcio do Seguro DPVAT, que veio se acumulando ao longo dos anos, em grande parte em função das fraudes sistemáticas já apuradas.

(...)

22. Dessa forma, ao considerar o uso deste excesso para cálculo das tarifas vigentes, o Estado está por devolver à sociedade valores cobrados a mais em anos anteriores. Para o ano de 2020, conforme Parecer Eletrônico SUSEP/DIR4/CGMOP nº 9/2019 (0612988), o cálculo da tarifa foi realizado considerando a amortização do excedente técnico, cujo valor projetado para Dez/2019 correspondia a R\$ 5,84 bilhões. O prazo estabelecido para amortização do excedente técnico foi de 4 (quatro) anos, uma vez que o prazo de 3 anos resultou preço zero em algumas categorias.

23. A adoção de um modelo de livre concorrência neste momento em que os recursos estão retornando para a sociedade faria com que a população pagasse prêmios (muito) maiores do que os atualmente praticados, sendo que ainda há valores a serem compensados nos próximos anos. Adicionalmente, haveria a discussão, administrativa e provavelmente judicial, sobre a destinação dos valores acumulados em caso de alteração do modelo.

(...)

*25. Em face do exposto, considerando os apontamentos no Relatório Final da Comissão Especial de 2018 e no Relatório Eletrônico DIR2 nº 3/2019 sobre as alternativas de modelos estudadas e os potenciais problemas a serem enfrentados no novo modelo aventado sem mudança legal, que demonstram que a abertura à livre concorrência sem alteração legislativa não seria uma medida suficiente para reformar o modelo atual de forma satisfatória, conjugado com o cenário atual em que os prêmios do seguro DPVAT estão em patamares reduzidos com amortização do excedente técnico existente, **seria pertinente a avaliação sobre uma possível postergação da revisão normativa relativa à abertura do modelo para o momento seguinte à devolução do excedente para a sociedade.***

*26. Nesta linha, poderia ser avaliado durante esse período, inclusive, **um novo e desejável modelo de livre concorrência já em outras bases legais que consigam minimizar os problemas identificados.***

(grifos nossos)

18. Dessa forma, no contexto atual, é importante sopesar os custos e benefícios de se adotar, a partir de 2021, um modelo de livre concorrência conforme entendimento aprovado pelo CNSP, considerando a atual legislação do seguro DPVAT. Conforme apontado pela área técnica, os recursos do excedente técnico estão sendo devolvidos para a sociedade por meio de prêmios tarifários mais baixos do que aqueles que prevaleceriam caso não houvesse recursos acumulados (de forma indevida) ao longo do tempo. Portanto, é primordial que esse processo de devolução seja concluído.
19. Vale destacar que a adoção de um modelo de livre concorrência nesse contexto geraria impactos indesejáveis de curto prazo para a população e colocaria em risco a devolução dos recursos do excedente técnico. Ademais, dependendo da forma que a abertura venha a acontecer, podem haver ainda problemas de ordem concorrencial e operacional.
20. Os impactos indesejáveis para a população foram bem destacados pela área técnica, conforme acima transcrito. Os proprietários de veículos passariam a pagar prêmios mais

elevados do que aqueles pagos atualmente, o que fica agravado no curto prazo pelo estado de calamidade pública causado pela pandemia de COVID-19 e a recessão econômica dela decorrente.

21. É fato que, atualmente, com a sobra de recursos existentes, os prêmios tarifários estão abaixo do ponto de equilíbrio, o que inviabiliza uma estrutura de livre concorrência dado que uma das seguradoras do mercado possuiria uma estrutura de preços que contaria com prêmios acumulados em anos anteriores, os quais subsidiariam o prêmio atual a ser cobrado. Portanto, a livre concorrência ficaria com sua estrutura de formação de preços alterada (de forma desigual) e a prática de livre mercado não teria efetividade.
22. Por mais que os preços na livre concorrência tendam a otimizar o resultado para o consumidor, aqui estamos falando de uma estrutura que contaria com um subsídio implícito de prêmios que foram majorados em anos anteriores e precisam ser devolvidos aos proprietários destes recursos – a população que contribui para o DPVAT. Na verdade, a liberação de novos *players* no mercado, nesta situação, geraria uma percepção de aumento do preço do seguro obrigatório e comprometeria a amortização/devolução do excedente. Os prêmios do seguro passariam a refletir de forma precisa o preço de livre concorrência, não havendo mais subsídios que gerariam a redução do preço praticado.
23. Portanto, nota-se que não faz sentido abrir o mercado e manter a possibilidade de um dos *players* oferecer produtos com preços inferiores aos que prevaleceriam em um ambiente competitivo, podendo tornar inócuo o modelo de livre concorrência neste momento (até que os recursos do excedente técnico tenham sido amortizados).
24. Por exemplo, com base nas estimativas que constam do Relatório Eletrônico SUSEP/DIR2 nº 3/2019, o preço médio do DPVAT em um ambiente de livre concorrência, sem alteração legislativa, ou seja, mantendo-se os repasses obrigatórios para SUS e Denatran, seria de R\$ 158. Para evidenciar a dispersão de preços, vale mencionar a mediana da distribuição (R\$ 105) e o percentil de 95% (R\$ 414). Logo, em algumas regiões do país esses valores seriam significativamente elevados, em especial para a categoria de motos em estados do Norte e Nordeste.
25. Em contraste com o indicado acima, o prêmio médio cobrado pela Seguradora Líder em 2020, estabelecido pelo CNSP com a utilização de recursos do excedente técnico, é de R\$ 6,86. Se descontado o custo de emissão e cobrança de bilhete (R\$ 4,15), o valor médio cai para R\$ 2,71. Para carros o valor é de R\$ 5,21 (R\$ 1,06 sem o custo de emissão) e para motos é de R\$ 12,25 (R\$ 8,10 sem o custo de emissão). Portanto, parece claro que o ambiente concorrencial ficaria distorcido, tornando inócua a abertura do modelo enquanto houver recursos a serem devolvidos à sociedade.
26. Do ponto de vista operacional, algumas questões ainda carecem de discussão e soluções efetivas. É o caso dos seguros facultativos de automóvel, que em geral incluem a cobertura de responsabilidade civil (RCFV). Em tese, esse produto poderia ser utilizado para atender as coberturas contra terceiros exigidas pela Lei nº 6.194/1974. No entanto, os repasses legais previstos para SUS e Denatran dificultam a operacionalização do seguro obrigatório como parte do seguro facultativo.
27. Além deste, outro problema de operacionalização diz respeito à previsão do art. 7º da Lei nº 6.194/1974¹, que trata das indenizações relacionadas a veículos não identificados e seguros não realizados ou vencidos. Uma parcela do seguro contratado em ambiente de

livre concorrência teria que ser repassada à entidade responsável pelo consórcio previsto em lei, o que envolve questões complexas sobre precificação e operacionalização, inclusive em relação aos órgãos de trânsito com competências relacionadas ao licenciamento e circulação de veículos (art. 12 da mesma lei²).

28. Por fim, a própria previsão legal de repasses obrigatórios (SUS e Denatran) gera problemas em um ambiente de livre concorrência, uma vez que, ao cumprir objetivo de arrecadação não relacionado à natureza securitária da atividade, acaba onerando os produtos ao dobrar o valor dos prêmios. E isso tem maior peso nas regiões e categorias de veículos que geram maior risco. No caso do DPVAT, há um efeito regressivo, dado que isso acontece justamente nas regiões mais pobres do país.
29. Portanto, dado esse cenário – combinado com o estado de calamidade pública (COVID-19), recessão econômica dele decorrente e a concentração de esforços do Congresso Nacional no enfrentamento da pandemia – é fundamental que a devolução dos recursos do excedente técnico para os contribuintes do DPVAT seja concluída antes da efetiva abertura do seguro obrigatório para livre concorrência.
30. Por meio do Despacho Eletrônico nº 423/2020/CGMOP/DIR4/SUSEP, a CGMOP informou o valor estimado de excedente técnico na data-base de junho de 2020 - R\$ 4,8 bilhões. Sua amortização é estimada em 3 anos, considerando os prêmios tarifários atualmente em vigor e a manutenção dos montantes de indenizações e despesas em patamares similares aos observados nos anos mais recentes.
31. Por meio o Parecer n. 00002/2020/PF/GABIN/PFE-SUSEP-SEDE/PGF/AGU, a Procuradoria Federal junto à Susep atestou a viabilidade jurídica da proposta.
32. Em que pese os argumentos tipicamente favoráveis ao modelo de livre concorrência, a adoção dessa medida no atual cenário dificultaria ou inviabilizaria a devolução dos recursos acumulados como excedente técnico do seguro DPVAT à sociedade, considerando a conjuntura atual e a dificuldade em modificar a legislação em vigor.

VOTO: Em face do exposto, submeto a presente proposta a este Conselho, com meu voto **favorável** à implementação do modelo de livre concorrência para operacionalização do seguro DPVAT após a devolução do excedente técnico de recursos para a sociedade, de tal

² Art . 12. O Conselho Nacional de Seguros Privados expedirá normas disciplinadoras e tarifas que atendam ao disposto nesta lei.

§ 1º O Conselho Nacional de Trânsito implantará e fiscalizará as medidas de sua competência, garantidoras do não licenciamento e não licenciamento e não circulação de veículos automotores de vias terrestres, em via pública ou fora dela, a descoberto do seguro previsto nesta lei.

§ 2º Para efeito do parágrafo anterior, o Conselho Nacional de Trânsito expedirá normas para o vencimento do seguro coincidir com o do IPVA, arquivando-se cópia do bilhete ou apólice no prontuário respectivo, bem como fazer constar no registro de ocorrências nome, qualificação, endereço residencial e profissional completos do proprietário do veículo, além do nome da seguradora, número e vencimento do bilhete ou apólice de seguro.

§ 3º O CNSP estabelecerá anualmente o valor correspondente ao custo da emissão e da cobrança da apólice ou do bilhete do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres.

§ 4º O disposto no parágrafo único do art. 27 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991, não se aplica ao produto da arrecadação do ressarcimento do custo descrito no § 3º deste artigo.

forma que a revisão normativa necessária seja apresentada a esse Conselho na primeira reunião ordinária de 2023.