

VOTO 2 CNSP – MICROSEGUROS

Proposta de Resolução CNSP que revisa, moderniza e consolida as normas que regulam as operações de microsseguros e a intermediação dessas operações.

SEI Nº 15414.601868/2021-70

Senhores Conselheiros,

1. Trata-se de minuta de resolução do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) com vistas a revisar a **Resolução CNSP nº 244/2011**, que dispõe sobre as operações de microsseguros e a intermediação dessas operações. Como será indicado abaixo, a proposta alcança ainda circulares Susep relacionadas ao tema, **promovendo ampla revisão e simplificação do marco regulatório atualmente em vigor**.
2. Inicialmente, a proposta atende as disposições contidas no Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, que trata da necessidade de revisão e consolidação dos atos normativos inferiores a decreto (“Revisação”).
3. Além disso, vale destacar que, nos termos do art. 22 do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, a presente proposta normativa não está sujeita à obrigatoriedade de elaboração de AIR uma vez que, na data de produção de efeitos do referido Decreto, já havia sido submetida a consulta pública, conforme Edital de Consulta Pública nº 5/2021 publicado em 08/03/2021.¹
4. Sobre a minuta de normativo, tem-se que foi objeto de deliberação por parte do Conselho Diretor desta Superintendência, em reunião ordinária eletrônica realizada em 04 de março de 2021, que decidiu, por unanimidade, aprovar a minuta final de resolução apresentada (1016096) nos termos do Voto Eletrônico 15/2021 (SEI 1033220), com posterior submissão à apreciação pelo CNSP.

Breve histórico

5. Enquanto nos países desenvolvidos a maior parte da população está coberta por algum tipo de seguro, nos países emergentes apenas um pequeno percentual da população possui algum tipo de cobertura. Porém, são as famílias de menor renda que estão especialmente vulneráveis aos riscos, tanto aqueles causados pela natureza, quanto aos causados por ocorrências do cotidiano.
6. No Brasil, a situação não é diferente, pois as classes de renda mais baixa estão mais frequentemente expostas a doenças, acidentes, mortes e a uma série de danos e perdas relacionadas aos bens e à propriedade em função da natureza de suas atividades e do ambiente em que vivem. Essas ocorrências, além dos impactos sociais e econômicos causados aos mais carentes, geram a cada período uma série de gastos extraordinários para o governo.
7. Nesse contexto, o microsseguro tornou-se uma alternativa para beneficiar o crescimento econômico e o desenvolvimento social sustentável, desempenhando um papel

¹ Disponível em <https://www.in.gov.br/web/dou/-/edital-de-consulta-publica-susep-n-5/2021-307057442>.

fundamental, já que se encontra na fronteira entre os serviços financeiros e a proteção social, incorporando elementos de ambos.

8. A Associação Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS, na sigla em inglês) trata o **microseguro como um seguro acessível à parcela de baixa renda da população fornecido por uma variedade de diferentes entidades, financiado por meio do pagamento de prêmios e que funciona em conformidade com as práticas aceitáveis de comercialização** (regulamentação aplicável pelo regulador/supervisor) (IAIS, 2007)². Dessa forma, o microseguro fornece coberturas voltadas para famílias de baixa renda que podem não ser alcançadas pelas coberturas securitárias oferecidas no mercado de seguros e/ou pela seguridade social, a exemplo dos trabalhadores informais.³
9. No âmbito da Susep, em consonância com o estabelecido no art. 5º do Decreto-Lei nº 73/66 no que concerne a promover a expansão do mercado de seguros, e em linha com as diretrizes governamentais de inclusão financeira, no ano de 2011 a Autarquia iniciou a regulamentação dos microsseguros no Brasil por meio da edição da Resolução CNSP nº 244, de 6 de dezembro de 2011. A partir dessa resolução foram publicadas as demais normas de microsseguros pela Susep em 2012, estabelecendo, assim, o marco regulatório do segmento no país.
10. Cabe ressaltar que a regulamentação de 2011/2012 foi extensa e detalhada, e abrangia não só o produto em si, mas aspectos relacionados à distribuição, regras prudenciais e autorização para operar, considerando que não havia qualquer dispositivo normativo específico para o segmento até então, o qual, na verdade, estava sendo criado formalmente naquele momento.
11. Uma vez estabelecido o marco regulatório de microsseguros, tal seguimento se desenvolveu e atingiu seu ápice em 2018, com uma leve queda em 2019 e estabilidade dos números em 2020.
12. No ano de 2020, o total de prêmios arrecadados pelo segmento foi da ordem de R\$ 355 milhões, menos de 0,3% do volume de prêmios relativos ao mercado de seguros como um todo, que, sem considerar os planos do tipo VGBL, teve arrecadação da ordem de R\$ 124 bilhões.
13. Assim, após quase 10 anos da implantação do atual marco regulatório de microsseguros no Brasil, verifica-se que a comercialização deste tipo de produto não alcançou expressividade frente aos seguros. É bem verdade que a população de baixa renda e microempreendedores individuais podem estar sendo servidos por produtos securitários tradicionais. Não obstante, é pouco provável que isso ocorra de forma massificada a

² IAIS. Issues in the Regulation and Supervision of Microinsurance. June, 2007. Disponível em https://sei.susep.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=1374366&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110000201&infra_hash=e6d096cd90ba638c764f435034e0044d20b0f07bdb8805eab8629b98d6aaa8ce.

³ Para uma contextualização histórica sobre a definição de microsseguros, ver os seguintes estudos:

- i) Microinsurance Network - The Landscape of Microinsurance 2020, disponível em <https://microinsurancenet.org/best-practice-groups>; e
- ii) Defining “Microinsurance”: Thoughts for a journey towards a common understanding, disponível em <http://www.microinsurancecentre.org/resources/documents/market-development/regulations/defining-microinsurance-thoughts-for-a-journey-towards-a-common-understanding.html>.

ponto de prescindir de um mercado pujante de seguros voltados para os segmentos mais vulneráveis da população. Este fato pode ser potencializado pela regulamentação excessivamente prescritiva, que limita inclusive os tipos de coberturas que podem ser desenvolvidas e ofertadas.

14. Nesse sentido, entende-se que **retirar amarras do desenvolvimento de produtos e reduzir a carga regulatória** - que atualmente pode gerar desinteresse do mercado operador no segmento - são fatores capazes de fomentar o crescimento do mercado de microsseguros e, com isso, possibilitar a oferta de produtos mais variados e aderentes às reais necessidades dos consumidores-alvo.
15. Destaca-se, ainda, que a proposta regulatória está aderente aos preceitos da Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019), a qual prevê, no artigo 4º:

Art. 4º É dever da administração pública e das demais entidades que se vinculam a esta Lei, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Lei versa, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei, evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente: (...)

III - exigir especificação técnica que não seja necessária para atingir o fim desejado;

IV - **redigir enunciados que impeçam ou retardem a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios**, ressalvadas as situações consideradas em regulamento como de alto risco (...).

(grifo nosso)

Proposta

16. Como se sabe, este CNSP e a Susep têm envidado esforços no fomento à inovação, o que pode ser verificado pelas iniciativas de implantação do *sandbox* regulatório e do *open insurance*, da regulamentação de seguros com cobertura intermitente e vigência reduzida, da criação do Sistema de Registro de Operações, da implementação de segmentação e proporcionalidade da regulação prudencial no setor de seguros, assim como da simplificação do estoque regulatório, sendo a *revisão e a simplificação da regulamentação aplicável aos microsseguros* um dos temas do **Plano de Regulação da Susep para o exercício de 2021**.
17. Dessa forma, a proposta de revisão do marco regulatório de microsseguros intensifica o processo de amadurecimento e simplificação da regulação. **O objetivo principal é facilitar o desenvolvimento de um mercado tão importante para a inclusão financeira de segmentos mais vulneráveis da população brasileira**. Vale lembrar que esse mercado, apesar de ter tido seu marco regulatório infralegal estabelecido em 2011/2012, não observou crescimento expressivo no período, conforme acima indicado, o que pode ser um indício de excesso de regras e restrições regulatórias dificultando seu desenvolvimento e potencial competitivo.
18. A **regulamentação de microsseguros atualmente vigente estabelece uma série de critérios para elaboração de produtos**, entre eles: rol exaustivo de coberturas passíveis de serem oferecidas, rol máximo de riscos excluídos para cada cobertura, limites máximos de importância segurada/capital segurado para cada cobertura, prazo mais restritivo para liquidação de sinistros em relação aos seguros tradicionais, limitação de documentação a ser apresentada para comprovação de ocorrência do sinistro, entre outros aspectos

regulatórios que tendem a travar o desenvolvimento desse importante segmento do mercado de seguros.

19. Nesse sentido, a atual limitação de coberturas que podem ser comercializadas nos microsseguros e demais restrições regulatórias trazem reflexos tanto para as seguradoras como para os consumidores. Por um lado, as seguradoras que não operam exclusivamente com microsseguros não possuem incentivos para operação nesse segmento. Para os consumidores pertencentes ao público-alvo dos microsseguros, verifica-se um cenário em que suas necessidades tendem a não ser plenamente atendidas.
20. Vale ressaltar que um dos pontos mais recorrentes nas diversas reuniões realizadas com especialistas do mercado foi a referência a *produtos padronizados* pela regulação, o que em alguns momentos foi também chamado de *dirigismo*. **Ainda que no caso de microsseguros não exista um plano padronizado propriamente dito, o nível de detalhamento da regulamentação específica atualmente em vigor pode ser equiparado a tal.**
21. De forma geral, os seguintes efeitos foram indicados:
 - a) Limitação do potencial de crescimento e inovação;
 - b) Limitação de coberturas oferecidas no país;
 - c) Padronização (ou comoditização) de contratos e produtos;
 - d) Redução do valor agregado da atividade seguradora;
 - e) Efeitos negativos sobre programas mundiais de seguros (inclusive descasamento de coberturas com resseguradores);
 - f) Ineficiência na alocação de recursos das seguradoras (e provavelmente também na alocação de recursos do regulador);
 - g) Redução na agregação de valor por parte dos intermediários; e
 - h) Aumento na judicialização de contratos de seguro.
22. A fim de garantir que os produtos sejam adequados às necessidades dos clientes de microsseguros, a IAIS (2015)⁴ relata que os supervisores podem exigir que os produtos sejam simples no *design*, podem restringir exclusões permitidas ou podem determinar restrições em períodos de carência ou outras características do produto. **No entanto, quando os reguladores apresentam regras muito prescritivas, isso pode restringir o escopo para inovação e desencorajar as seguradoras a registrar produtos.** Dessa forma, um equilíbrio adequado é necessário para promover maior acessibilidade aos produtos de microsseguros.
23. Em suma, as alterações mais relevantes propostas são as seguintes:
 - a) Definição de **princípios que devem reger as operações de microsseguros**: inclusão, simplicidade, foco no cliente, acessibilidade, transparência, proporcionalidade, sustentabilidade, educação financeira e inovação;

⁴ IAIS. Issues Paper on Conduct of Business in Inclusive Insurance. November, 2015, disponível em <https://www.iaisweb.org/page/supervisory-material/issues-papers//file/57850/issues-paper-on-conduct-of-business-in-inclusive-insurance>.

- b) **Extinção de rol exaustivo de coberturas** que podem ser comercializadas, com a manutenção, porém, de que somente podem ser estruturados produtos no regime financeiro de repartição;
- c) **Extinção da limitação numérica de capitais segurados/importância segurada**, sendo exigido, porém, que estes valores sejam estabelecidos em observância à natureza, ao objetivo e às características da cobertura, além de que sejam respeitados os princípios e valores citados no normativo;
- d) **Extinção do rol máximo de riscos excluídos**, com indicação expressa de que devem ser evitadas restrições e exclusões excessivas;
- e) **Extinção da obrigatoriedade de liquidação dos sinistros em até 10 dias**, com indicação expressa de que os **processos de regulação de sinistros devem ser rápidos e eficientes e a liquidação realizada tempestivamente**;
- f) Extinção do conceito de planos de previdência equiparados a microsseguros, uma vez que se define na minuta proposta que somente seguros podem ser classificados como microsseguros. Cabe ressaltar que nunca houve a submissão pelo mercado de produtos desta natureza desde o advento da regulamentação de microsseguros; e
- g) **Previsão de aplicabilidade da legislação vigente relativa aos seguros tradicionais**, o que se torna necessário com a mudança de abordagem proposta, uma vez que aspectos como contratação, atualização de capital segurado, elementos mínimos de documentos, estabelecimento de períodos de vigência etc. não farão parte da regulamentação específica de microsseguros.

24. Muitos dos aspectos mencionados são matérias tratadas atualmente em circular, e não na Resolução CNSP nº 244/2011, que se pretende revogar por meio do normativo de que trata este processo. Entretanto, com a mudança de abordagem citada, verificou-se que a migração para uma regulamentação pincipiológica e não prescritiva pode ser realizada por meio da expedição de resolução, a qual será restrita a aspectos de produto.

25. Sendo assim, seguem abaixo os normativos que serão diretamente impactados com a presente proposta de Resolução CNSP:

Resolução CNSP nº 244, de 2011, que dispõe sobre as operações de microsseguro, os corretores e os correspondentes de microsseguro: revogação pela minuta que se pretende expedir, a qual será restrita a aspectos de produto e com abordagem focada em princípios. Dispositivos relacionados a questões prudenciais e de autorização terão tratamento oportunamente pelas unidades competentes;

Circular SUSEP nº 440, de 2012, que estabelece parâmetros obrigatórios para planos de microsseguro, dispõe sobre as suas formas de contratação e dá outras providências, e alterações posteriores: será revogada quando da entrada em vigor da resolução que revogará a Resolução CNSP nº 244/2011, considerando que, com a mudança de abordagem, entende-se que não há necessidade de regulamentação adicional por meio de circular, sem prejuízo de que, no futuro, aspectos específicos possam ser tratados por este meio (na resolução proposta, há previsão de que a Susep fica autorizada a editar regulamentação complementar); e

Circular SUSEP nº 444, de 2012, que dispõe sobre a cessão de direitos dos títulos de capitalização para incentivo à aquisição do microsseguro: será revogada quando da entrada em vigor da resolução que revogará a

Resolução CNSP nº 244/2011, uma vez que, com a previsão, na minuta de resolução, de que valem as regras aplicáveis aos seguros tradicionais, não há mais necessidade de regulamentação específica do tema para microsseguros.⁵

26. **Cabe ressaltar que a mudança de abordagem é proposta no momento em que vigora a Resolução CNSP nº 382/2020**, a qual dispõe sobre princípios a serem observados nas práticas de conduta adotadas pelas sociedades seguradoras, sociedades de capitalização, entidades abertas de previdência complementar e intermediários no que se refere ao relacionamento com o cliente, espécie de normativo que não existia quando da criação do marco regulatório de microsseguros em 2011/2012.
27. O objetivo é que a coexistência da Resolução CNSP nº 382/2020 com a resolução que se pretende expedir, objeto do presente processo, **produza maior flexibilidade para desenvolvimento de produtos com tratamento adequado ao consumidor, resultando em um mercado mais saudável, competitivo e capaz de atender aos anseios do seu público-alvo.**
28. A minuta foi submetida ao processo de participação da sociedade civil por meio do Edital de Consulta Pública nº 05/2021, pelo prazo de 30 (trinta) dias, e recebeu comentários e sugestões dos seguintes participantes:
- a) Associação Brasileira de Instituições de Pagamentos - ABIPAG ([0998529](tel:0998529));
 - b) Fundação PROCON SP ([0998533](tel:0998533));
 - c) Confederação Nacional das Seguradoras - CNseg ([0998535](tel:0998535) e [0998760](tel:0998760)).
29. Das sugestões apresentadas e que, após análise técnica, foram totalmente ou parcialmente acatadas, destaca-se o caput do artigo 2º, o qual contém a definição dos microsseguros, visando incluir **as microempresas e/ou as empresas de pequeno porte** no rol do público-alvo de microsseguros.
30. Sobre tal inclusão, cabe ressaltar que, apesar de a atual resolução contemplar os microempreendedores individuais (MEI), que correspondem a mais da metade do setor abarcado pela Lei Complementar nº 123/2006, as micro e pequenas empresas (MPE) ainda representam (sem contar os produtores rurais e artesãos), respectivamente, 37% e 5% desse setor, conforme dados disponibilizados pelo Sebrae⁶. Com grande vulnerabilidade a riscos e inexpressiva cobertura securitária, o setor é usualmente

⁵ Em caso de aprovação da presente minuta de resolução CNSP será proposta, no âmbito da Susep, a revogação da Circular Susep nº 440, de 27 de junho de 2012, incluindo suas alterações posteriores, e da Circular Susep nº 444, de 27 de junho de 2012, por meio de minuta de circular em processo específico, de forma que as datas de entrada em vigor de ambos os normativos sejam coincidentes.

⁶ Relatório "Caminhos para a ampliação da penetração de seguros no segmento MPE", elaborado pela CNSeg, disponível em <https://cnseg.org.br/data/files/4B/D6/A9/EB/4F118710BB6ABF573A8AA8A8/Relat%C3%B3rio%20Final%20GT%20MPE%20Fase%20I.pdf>.

tratado dentro do escopo de microsseguros nos países emergentes (como, por exemplo, Índia⁷ e Filipinas⁸) e sua inclusão atende aos princípios propostos pela Susep.

31. Além disso, de acordo com estudo feito pelo *Microinsurance Network*⁹, estima-se que, embora as micro e pequenas empresas representem 90% dos negócios e sejam uma fonte de mais de 50% dos empregos em todo o mundo, a aceitação e o uso de seguros continuam extremamente baixos para este grupo. Esse estudo aponta também as dificuldades observadas para a inclusão securitária desse segmento, tais como estratégias de gestão de risco inadequadas, falta de conhecimento do seguro, falta de conhecimento das seguradoras sobre os pequenos negócios, alta heterogeneidade do setor e **existência de barreiras regulatórias**.
32. **As MPE são vitais para o desenvolvimento econômico**, particularmente nos países emergentes. No Brasil, os micro e pequenos negócios já representam 30% do PIB¹⁰. A atual pandemia de Covid-19 destacou, mais uma vez, a intensa **vulnerabilidade desse segmento** a choques e riscos externos. Observa-se que no mundo a penetração do seguro ainda é extremamente baixa para esses segmentos.
33. Sendo assim, após avaliação do cenário nacional e internacional e tendo em vista os objetivos da Susep na reformulação do marco regulatório dos microsseguros, foram consideradas pertinentes as sugestões de inclusão das MPE no escopo do público alvo dos microsseguros, apresentadas por CNseg e ABIPAG.
34. Vale destacar ainda que em caso de aprovação da presente proposta de simplificação regulatória – que migra um modelo prescritivo para um modelo flexível e principiológico – o desenvolvimento do mercado de microsseguros será devidamente monitorado para avaliação de efetividade da mudança normativa, tanto em termos de desenvolvimento do segmento quanto em termos de adequado atendimento a seu público-alvo.
35. Por fim, a matéria foi submetida à Procuradoria Federal junto à Susep, que se manifestou no sentido de não haver qualquer contrariedade ao ordenamento jurídico, podendo o processo ter regular tramitação ([1026708](#)).
36. Oportunamente, e observado o disposto no art. 4º do Decreto nº 10.139/2019 a respeito de entrada em vigor, sugiro início da vigência em **2 de agosto de 2021**.

Voto: Estas são as razões, Senhores Conselheiros, pelas quais submeto a minuta de Resolução sob o nº SEI 1016096 à apreciação de Vossas Senhorias, com meu voto favorável à sua **aprovação**.

⁷ Singh, Archana. (2018). A Decade since the First Microinsurance Regulations in India, disponível em https://www.researchgate.net/publication/324007538_A_Decade_since_the_First_Microinsurance_Regulations_in_India.

⁸ Micro-DRI Philippines Market and Product Developmet Study.pdf (mefin.org), disponível em https://mefin.org/files/180922_Micro-DRI%20Philippines%20Market%20and%20Product%20Developmet%20Study.pdf.

⁹ Relatório "Managing risks (more) effectively: Rethinking insurance for MSMEs", elaborado pela Microinsurance Network, disponível em https://media.microinsurancenet.org/sites/default/files/MSME%20insurance%20briefing%20paper_EN_0.pdf.

¹⁰ SEBRAE. Pequenos negócios já representam 30% do Produto Interno Bruto do país. Abril, 2020, disponível em <https://www.sebrae.com.br/sites/asn/uf/NA/pequenos-negocios-ja-representam-30-do-produto-interno-bruto-do-pais,7b965c911da51710VgnVCM1000004c00210aRCRD>.