

VOTO 4 CNSP – Abertura do modelo do seguro DPVAT a partir de 2021 (livre concorrência)

Processo Susep n.º 15414.633965/2019-15

Senhores Conselheiros,

1. Trata-se de proposta de Resolução CNSP que dispõe sobre a operação do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre, ou por sua Carga, a Pessoas Transportadas ou não – Seguro DPVAT.
2. Com o voto, objetiva-se promover a abertura do modelo do seguro DPVAT para um regime de livre concorrência pelas seguradoras autorizadas a operar pela SUSEP, observado o disposto na Lei nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974, e na Lei 13.874 de 20 de setembro de 2019 e a regulamentação específica aplicável.
3. Foi aprovada, por unanimidade, na reunião ordinária do Conselho Diretor da SUSEP realizada em 19 de dezembro de 2019 proposta de resolução que garante a operação do Seguro DPVAT em regime de livre concorrência a partir de 2021 - Voto Eletrônico DIR2 nº 24/2019.
4. Tendo em vista que há necessidade de realização de diversas alterações regulatórias para adequação ao novo regime concorrencial e em decorrência de que a medida entraria em vigor apenas em 2021, proponho que seja deliberado o encaminhamento do regime de livre concorrência do DPVAT em 2021, conforme fundamentos legais presentes no Parecer n. 00020/2019/PF/GABIN/PFE-SUSEP-SEDE/PGF/AGU.
5. No entanto, entendo ser oportuno aguardar os estudos técnicos para aprovação da resolução que norteará o funcionamento do DPVAT a partir de 2021.

Motivações do voto

6. A partir de abril de 2019, após a formação da atual Diretoria da SUSEP, foram realizados estudos de revisão do atual modelo do seguro DPVAT, em observância, inclusive, as recomendações emanadas pelo Tribunal de Contas da União, em particular a recomendação contida no item 9.1.11 do Acórdão nº 2609/2019, reiterada pela determinação 9.3.4 do Acórdão nº 1801/2019, reproduzidas a seguir:

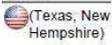
"9.1.11 estude a possibilidade de alteração do atual modelo de gestão do Seguro DPVAT e envie as possíveis propostas aos órgãos competentes, haja vista o paradigma atual possibilitar que o aumento das despesas da Seguradora Líder ocasione o incremento do seu lucro;" [Acórdão nº 2609/2019]

"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. De forma resumida, foi feito um amplo levantamento dos problemas relacionados ao modelo atual do seguro DPVAT e análise de experiências internacionais sobre seguros obrigatórios de acidentes de trânsito.
8. Dentro do contexto legislativo atual, avaliou-se como se daria a precificação do seguro em livre mercado, ou seja, mantendo-se as exigências legais de cobertura e repasses, mas livre de uma estrutura monopolista sem possibilidade de diferenciação de produtos e preços.
9. Em seguida, passou-se a flexibilizar a premissa de manutenção do atual contexto legislativo, de forma a considerar duas possibilidades: a primeira, contendo a redução do escopo atual, mantendo-se apenas seguro obrigatório para o caso de morte de terceiros, sem repasses legais e com operação em livre mercado; enquanto a segunda baseou-se na hipótese de extinção do modelo atual.
10. Estudo encaminhado da própria Líder à SUSEP, apresentado abaixo, demonstra que o Brasil é o único País no mundo que possui um fundo universal gerido por um monopólio privado, inclusive para vítimas de não-identificados. E que a livre concorrência é a opção dominante entre a maioria dos países.



Foram identificados 6 principais arquétipos regulatórios no sistema de seguro universal de acidentes de trânsito

Arquétipo	Descrição	Países	Implicações
Sem Seguro Obrigatório	<ul style="list-style-type: none"> Liberdade de escolha para contratar ou não o seguro Gestão do risco (pagamento indenizatório) é escolha do motorista 		<ul style="list-style-type: none"> Menor custo para sociedade Vítimas podem ficar sem recurso Alta judicialização
Obrigatório Fechado	Fundo Universal (Estatual) <ul style="list-style-type: none"> Gestão do seguro (inclusive cobertura para vítimas de não-identificados) feita pelo governo Gestão do risco (déficit do sistema) assumido pelo governo 		<ul style="list-style-type: none"> Maior foco social (cidadão) e controle de política pública Exige força do Estado Menor eficiência
	Fundo Universal (Privado) <ul style="list-style-type: none"> Gestão do seguro (inclusive cobertura para vítimas de não-identificados) feita por entidade privada Governo faz concessão da operação para consórcio Gestão do risco (déficit do sistema) compartilhada governo-entidade privada Alta regulação da concessão pública 		<ul style="list-style-type: none"> Alta complexidade regulatória e gestão Eficiência depende de modelo de gestão
Obrigatório Livre Mercado	Sem Fundo Universal <ul style="list-style-type: none"> Gestão do seguro feita em livre mercado Gestão do risco feita por parte privada Baixo controle regulatório Abrangência não é universal: vítimas de não-identificados e não-segurados não são cobertos 		<ul style="list-style-type: none"> Vítimas podem ficar sem recurso Alto nível de eficiência Baixa complexidade regulatória Baixo foco no cidadão
	Fundo Universal (Estatual) <ul style="list-style-type: none"> Gestão do seguro feita em livre mercado Gestão do risco feita por parte privada Médio-alto controle regulatório: governo arrecada e opera fundo para indenizar vítimas de não-identificados e não-segurados 		<ul style="list-style-type: none"> Médio nível de eficiência Média complexidade regulatória – possível conflito entes privados e públicos
	Fundo Universal (Privado) <ul style="list-style-type: none"> Gestão do seguro feita em livre mercado Gestão do risco feita por parte privada Médio-baixo controle regulatório: fundo é financiada e operada pelo setor privado para indenizar vítimas de não-identificados e não-segurados 		<ul style="list-style-type: none"> Alto nível de eficiência Baixa complexidade regulatória – modelo autossustentável Depende de fortes e transparentes operadores privados

FONTE: Base de dados públicos

11. Por meio do Ofício Eletrônico SUSEP nº 340/2019, de 6/11/2019, a pedido da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia – SPE/ME, foram encaminhadas diversas estimativas relativas ao Seguro DPVAT e proposta de medida provisória com a extinção do modelo atual.
12. Em 11 de novembro de 2019, foi publicada a Medida Provisória n.º 904, que dispõe sobre a extinção do seguro. E em 19 de dezembro 2019 o Supremo Tribunal Federal deferiu medida cautelar suspendendo os efeitos da MP 904.

13. Não obstante esse contexto, foi encaminhado a esta Autarquia, em 10/12/2019, o Ofício nº 18450/2019 – SR/PF/RJ, enviado pela Polícia Federal em 10/12/2019, o qual, em suma, apresenta argumentos a favor da abertura do modelo do Seguro DPVAT para livre mercado, considerando sua necessária aderência à Lei nº 6.194/1974, e de onde destaco o seguinte trecho:

“Em resumo, pela análise da pequena Lei 6.194/74, com suas alterações posteriores, que rege o seguro obrigatório DPVAT, fica claro que esta Lei não está sendo cumprida, posto que não há previsão legal para o seguro obrigatório ser um monopólio de nenhuma empresa e um consórcio administrado por uma empresa líder do setor deveria ficar responsável somente pelas indenizações excepcionais previstas na citada Lei”.

14. Além das observações apontadas em tal ofício, são levadas em consideração, na presente proposta de deliberação, as motivações apresentadas no Relatório Eletrônico SUSEP/DIR2 nº 3/2019 e a manifestação da Procuradora Federal junto à SUSEP por meio do Parecer n. 00020/2019/PF/GABIN/PFE-SUSEP-SEDE/PGF/AGU.
15. Não menos importante, considera-se que a medida contém estreita aderência à Lei nº 13.874/2019 – Lei de Liberdade Econômica, em particular em relação a seus artigos 1º, 2º e 4º.
16. Independentemente das discussões econômicas acerca da modelagem ideal para o seguro DPVAT, o Parecer n. 00020/2019/PF/GABIN/PFE-SUSEP-SEDE/PGF/AGU, o qual corrobora parte das conclusões contidas no Ofício nº 18450/2019 – SR/PF/RJ, indica 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, de 1974. Confira-se:

“Portanto, parece óbvio que o modelo que foi, ao longo do tempo, se materializando através do monopólio do consórcio de seguradoras, antes previstos apenas para os casos excepcionais, para toda operação do seguro DPVAT, apresenta-se juridicamente inadequado na medida em que retira o caráter concorrencial previsto pela própria lei.

*Além da previsão contida na Lei nº 6.194, de 1974, a meu ver, cristalina no sentido de exigir a abertura da operação para livre mercado entre as sociedades seguradoras interessadas, o modelo monopolista atualmente existente parece colidir frontalmente com os ditames contidos na legislação pátria, desde a edição da Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019, convertida na Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, a qual contém como premissa máxima **a proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica.***

(...)

Portanto, as resoluções emanadas pelo CNSP que resultaram no modelo não concorrencial previsto pela Lei nº 6.194, de 1974, se dispunham de legalidade controversa no momento de suas edições, eivam-se, nesta quadra, de grave vício, justamente por impedir a livre oferta do seguro obrigatório DPVAT pelas empresas e criar um nicho de mercado que impede o desenvolvimento econômico invocado pela novel legislação.

Assim, o modelo de abertura da operação para livre mercado, limitando a responsabilidade do consórcio de seguradoras aos casos previstos no art. 7º da Lei nº 6.194, de 1974, é que, em meu sentir, melhor se coaduna ao ordenamento jurídico pátrio, seja pela previsão contida na Lei nº 6.194, de 1974, seja pela obediência às premissas e ditames estabelecidos pela Lei nº 13.874, de 2019.”

17. Frente ao exposto é fundamental que seja revisitada a operação do DPVAT, hoje operacionalizada em regime de monopólio privado. Entendo que a livre concorrência deve ser a base operacional pela qual o regulador deve se pautar. Permitindo somente em casos excepcionais estruturas monopolistas ou de reduzido grau de competitividade.
18. Exceto pelo art. 7º da Lei nº 6.194, de 1974, que prevê nos casos de não identificados, inadimplentes e vencidos a operação em forma de consórcio, não vislumbro que os casos acima se apliquem ao DPVAT e, portanto, entendo ser necessário a edição de normativos por este CNSP de modo a proporcionar o funcionamento em 2021 do modelo concorrencial para a comercialização do referido seguro.

VOTO: Em face do exposto, proponho que este Conselho aprove o entendimento de que o modelo de operação do seguro DPVAT, exceto na hipótese do artigo 7º da Lei 6194/74, deve ser o da livre concorrência e que a SUSEP apresente até agosto de 2020 as normas necessárias para operacionalização do novo marco regulatório.