

IV Congresso Nacional de Direito dos Seguros

Globalização do mercado segurador

José Caramelo Gomes

1. Introdução

Falar de globalização é falar de especialização e liberalização do comércio. Saber qual delas é causa e qual consequência é tentar resolver o problema do ovo e da galinha e, nesta fase, pura perda de tempo. Retenhamos que o princípio da especialização, que os economistas bem conhecem, significa a concentração do esforço, individual, empresarial e nacional, num determinado conjunto de tarefas, assim se realizando uma divisão do trabalho, que por sua vez gera ou requiere uma complexa rede comercial a montante por forma a integrar eficazmente o produto acabado num espaço económico o mais amplo possível, o que é o mesmo que dizer que, idealmente, o espaço económico deverá medir-se à escala mundial.

A liberalização do comércio mundial tem vindo lentamente a realizar-se desde o final da Segunda Guerra Mundial, quando os Estados Unidos lançaram a ideia de três organizações internacionais tendo em vista a constituição de um sistema económico internacional. Dessas três organizações foram criadas duas na sequência da Conferência de Bretton Woods: o FMI - Fundo Monetário Internacional (IMF - International Monetary Fund) e o BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (IBRD – International Bank for the Reconstruction and Development). A terceira, a Organização do Comércio Internacional, (ITO – International Trade Organization) nunca chegou a ser criada.

No seu lugar conseguiu-se estabelecer em 1947 o GATT – General Agreement on Tax and Trade, que se tornou o instrumento por excelência para a regulamentação do comércio mundial durante meio século.

O GATT assentava em três princípios fundamentais: o da cláusula da nação mais favorecida, a preferência pelo sistema de direitos aduaneiros como método de protecção e a cláusula do tratamento nacional. Sobre os auspícios do GATT desenvolveram-se oito rondas negociais. As primeiras cinco em Genebra 1947, Annecy 1949, Torquay 1951, Genebra 1956 e 1962, tiveram como objectivo fundamental a redução dos direitos aduaneiros. A sexta ronda, Genebra 1964-67, chamada “the Kennedy Round” teve como objectivo principal o anti-dumping e a redução dos direitos sobre produtos industriais. A sétima ronda negocial, “the Tokyo round”, voltou ao problema da redução dos direitos aduaneiros e, finalmente, a oitava e mais importante, “the Uruguay round” incluiu três novas áreas: os serviços, que deu origem ao GATS, a propriedade intelectual e as concessões de serviços públicos, abrindo caminho para a constituição da OMC – Organização Mundial de Comércio (WTO – World Trade Organization).

A OMC, Organização Mundial de Comércio (WTO – World Trade Organization) foi fundada em 1995 e sucedeu ao GATT 1947 na regulamentação do comércio mundial. O seu objectivo principal é o de assegurar que o comércio mundial flui de uma forma livre, justa e previsível. Para tal, a OMC está dotada de um conjunto de competências que incluem a administração de acordos comerciais, a hospedagem de negociações comerciais, um sistema de resolução de conflitos, a análise das políticas comerciais dos estados membros, a assistência aos países em vias de desenvolvimento, através de programas de assistência técnica e de formação, bem como a cooperação com outras organizações internacionais.

O GATS, General Agreement on Trade in Services foi o resultado possível de obter no termo do Uruguay round. Trata-se do primeiro esforço para estabelecer uma regulamentação internacional para o comércio de serviços e inclui um quadro de negociação e compromisso relativo aos serviços financeiros, que se dividem, para efeitos da sua aplicação e execução, em banca e seguros.

Este acordo segue pelo essencial os mesmos princípios fundamentais do GATT: cláusula da nação mais favorecida, tratamento nacional e transparência. Em termos estruturais o GATS abrange vários sectores de serviços: profissionais, distribuição, transportes, telecomunicações, financeiros, transporte aéreo, transporte marítimo, etc. Cada um destes sectores é objecto de acordos de liberalização específicos.

Para cada um dos sectores de serviços a liberalizar o GATS prevê quatro formas de entrega ou prestação do serviço: “cross-border supply”, ou seja, o serviço é prestado do território de um estado para o território de outro, “foreign purchase”, ou seja, o serviço é adquirido num estado em benefício de um residente noutro estado, “commercial presence”, ou seja, estabelecimento de escritório de representação sob qualquer forma e “movement of natural persons”, ou seja, através da deslocação de pessoas singulares para o território de outro estado.

A metodologia prevista no GATS para a liberalização determina que cada estado produza um calendário específico para cada um dos sectores e cada uma das formas de prestação de serviços previstos no acordo. Cada estado deverá, além disso, incluir informação para cada calendário de quais as excepções à cláusula da nação mais favorecida e ao princípio do tratamento nacional que pretende manter.

A principal preocupação das negociações para a liberalização dos serviços é a promoção do crescimento económico de todas as partes envolvidas e o desenvolvimento acrescido do países em vias de desenvolvimento e dos países menos desenvolvidos. A agenda da liberalização, que se iniciou em Janeiro de 2000, está hoje traçada na Declaração Ministerial de Daoha de 14 de Dezembro de 2001 e tem vindo a ser executada, com base no artigo XIX do GATS, através de numerosas propostas sectoriais e horizontais apresentadas pelos estados-membros em cumprimento da Decisão do Council for Trade in Services em Março de 2001.

O sector dos serviços inclui um amplo leque de actividades, que abrangem alguns aspectos das tecnologias de informação, publicidade, consultadoria, audiovisual, correios, construção, entre outros, mas também e principalmente, no que em particular aqui nos traz, a actividade seguradora e algumas outras actividades eventualmente conexas, tais como a prestação de serviços de saúde.

Este sector desempenha um papel fundamental nos mercados desenvolvidos e em vias de desenvolvimento quer em termos de crescimento económico quer em termos de emprego e, nos últimos anos, os novos meios de fornecimento transfronteiriços de prestação têm proporcionado um leque de possibilidades alargadas principalmente para as economias em vias de desenvolvimento. Estudos recentes demonstram que existe um aumento significativo no investimento directo estrangeiro norte-americano e europeu neste sector nas economias em vias de desenvolvimento, a par da tendência demonstrada pelo crescimento na importação de mão-de-obra temporária desses mesmos países.

2. A liberalização dos seguros

Falar sobre liberalização ou globalização dos seguros leva-nos inevitavelmente a falar daquilo que é a natureza essencial da actividade. Trata-se de uma actividade financeira e, enquanto tal, estritamente enquadrada por lei. Em consequência, as empresas que a ela se dedicam integram o sector não monetário do sistema financeiro¹ e, como tal, são-lhes aplicáveis as especiais preocupações que o legislador tem, nos dias que correm, sobre a estabilidade do sistema.

Com efeito, uma economia de mercado assenta em larga medida no correcto funcionamento do sistema financeiro que se quer equilibrado, estável e duradouro, por forma a realizar o princípio fundamental da confiança do utente no sistema.

Apenas um sistema financeiro equilibrado, estável e duradouro consegue cumprir a função que lhe está reservada na economia actual, de regulador indirecto da massa monetária disponível, com todas as implicações que esta função tem ao nível da conjuntura económica.

A regulamentação do sistema financeiro comporta dois tipos de acções: o exercício da política monetária, financeira e cambial, tendo em vista a regulamentação do mercado e das operações tendo em vista a prevenção de disrupções de mecanismos e a orientação com a política económica global e o exercício da supervisão, tendo em vista a solidez, seriedade e estabilidade das instituições.

Estas são as razões determinantes de um conjunto de princípios fundamentais que constituem a base das regulamentações do sistema financeiro em geral e da actividade seguradora em particular: o princípio da

¹ Marques, Walter, Moeda e instituições financeiras, ISG, Lisboa, 1991

confiança, o princípio da tipicidade, o princípio da exclusividade e o princípio da supervisão prudencial.

Todos estes princípios e, em bom rigor, toda a regulamentação de que a actividade é destinatária, constituem obstáculos potenciais, quando não efectivos, a uma real liberalização e globalização do sector que é pelo menos consentida nos articulados do grande instrumento da liberalização do comércio mundial que é o GATS, especialmente no anexo relativo aos serviços financeiros.

A superação destas limitações ou entraves pode realizar-se por diversas formas. A primeira é, naturalmente, através da vontade política dos estados, através da harmonização legislativa que decorre da vontade de integração económica.

A via da harmonização tem vindo a ser seguida pelos estados-membros da União Europeia, através do esforço legislativo consubstanciado nas já famosas gerações de Directivas Comunitárias, que determinam hoje a existência do passaporte europeu para a actividade. Trata-se, no entanto e como bem sabemos, de uma via morosa, quiçá dolorosa, eficaz num espaço geográfico limitado mas utópica em termos globais no estado actual da integração económica mundial.

Uma segunda via é auto-regulamentação da indústria, a chamada “industry self-regulation” que tem determinado a proliferação de padrões e códigos de conduta, geralmente elaborados seja por organismos não governamentais independentes ou por associações de operadores. Têm uma natureza voluntária: em princípio, a sua existência não é obrigatória por lei e, quando existem, a submissão às suas regras apenas se torna imperativa através do consentimento. Isto significa que na maioria dos casos a vinculação à regra tem, no máximo, uma força contratual. Note-se que esta

auto-regulamentação pode, por força da lei, ganhar imperatividade; é o caso, por exemplo, da contratação colectiva em Direito Laboral, especialmente nos casos em que exista extensão normativa. A auto-regulamentação tem, no entanto, um limite fundamental: ela não é possível quando existam normas imperativas, exceptuando, naturalmente o caso dessas normas imporem patamares mínimos; neste caso, a auto-regulamentação pode intervir no sentido de elevar esses mesmos patamares.

A auto-regulamentação tem alguns aspectos potencialmente perversos requerendo uma atenção especial bem como algumas limitações intrínsecas. As primeiras referem-se à sua particular aptidão como instrumento da violação das regras de Direito da Concorrência e as segundas aos condicionalismos próprios da natureza financeira da actividade: O regime de acesso terá sempre natureza legal e não poderá ser objecto de auto-regulamentação. Auto-regulamentar o regime de acesso a uma actividade pode colidir com um conjunto de princípios jurídicos ou económicos fundamentais: desde logo o princípio da livre concorrência, o princípio da liberdade de trabalho, o direito de estabelecimento, o direito à iniciativa privada e, em última análise, o princípio da propriedade privada e o direito à propriedade. No que respeita às condições de exercício de uma actividade há que distinguir entre aquelas que são ditadas pelo interesse público geral, que garantem o mínimo regulamentar, normalmente estabelecidas por lei e aquelas que os sujeitos envolvidos na actividade consideram necessária para um correcto funcionamento do mercado. O que significa que o objecto por excelência da auto-regulamentação é o combate à disfuncionalidade do mercado.

Uma disfuncionalidade comum é a assimetria da informação prestada ao consumidor. Esta situação é normalmente associada a situações de

concorrência desleal e publicidade enganosa: a auto-regulamentação no marketing directo e publicidade tem muitas vezes como objectivo reduzir a possibilidade de, através de informação incompleta ou deturpada, se enganarem os consumidores e se praticar uma concorrência desleal.

Trata-se, afinal, de facilitar o processo de consumo, eliminando, tanto quanto possível, a incerteza do consumidor, facilitando a escolha. O que em última análise é benéfico também para a indústria: aumentando a transparência reduz a conflitualidade e melhora a imagem institucional.

A conflitualidade do consumo é outro aspecto em que a auto-regulamentação se pode manifestar, através da criação de processos alternativos de solução de conflitos, como é o caso da solução da IEC australiana.

Aquele primeiro aspecto de disfuncionalidade pode ser combatido pela autoregulamentação até a um nível global e o interesse dessa conduta é hoje manifesto e evidente perante a terceira via da globalização: o comércio electrónico.

As tecnologias de informação e comunicação permitem a introdução de conceitos empresariais, métodos de comercialização, trabalho e distribuição radicalmente novos. Este mundo novo é o instrumento por excelência da globalização e, naturalmente, os serviços financeiros deverão estar, e estarão concertada na linha da frente. Desde logo como utilizadores da ferramenta, mas principalmente como seus habitantes.

A eficiência dos serviços financeiros é vital para o funcionamento da economia. É através deles que o capital circula e que surgem os meios técnicos necessários para o funcionamento do comércio, nacional e internacional. Este segundo aspecto, de fornecimento dos meios técnicos

necessários para o funcionamento do comércio internacional é determinante na necessidade que se fez sentir nas últimas décadas no sentido da liberalização dos serviços financeiros e da integração internacional dos operadores financeiros. Esta é uma verdade insofismável também, ou talvez ainda mais, na Sociedade da Informação.

A tecnologia permite ultrapassar os limites existentes à globalização, principalmente no que respeita aos serviços em geral e aos financeiros em particular. Não é possível controlar a localização dos diferentes domínios da Internet. Não é possível a um estado impedir um residente no seu território de celebrar um contrato de seguro através da página de uma seguradora que disponibilize esse serviço online. O mais que esse estado poderá fazer, em última análise, será controlar e porventura impedir as transferências de capitais necessárias para a concretização do contrato. Mas esse obstáculo, que porventura será inultrapassável em alguns casos, não será um problema em muitas outras situações. E assim, queiram os governos ou não, a globalização dos serviços que lidam com informação depende apenas da vontade dos prestadores e dos seus clientes. O que é um dado novo na história: na economia tradicional, mesmo quando em democracia, o maior ou menor proteccionismo era uma opção colectiva. Na economia deste século, o maior ou menor proteccionismo é uma escolha individual.

Esta realidade é claramente admitida pela Comissão Europeia: “As novas tecnologias estão já a afectar profundamente o sector dos serviços financeiros. Estão a revolucionar o funcionamento e o acesso aos mercados das grandes operações, estão a transformar a prestação dos serviços transfronteiriços e actuam como um catalisador para a criação de novos serviços financeiros e novos modelos empresariais, estimulando frequentemente a criação de novas alianças que envolvem prestadores de

serviços de telecomunicações e de tecnologia da informação, o sector retalhista e prestadores de serviços financeiros.”²

E, finalmente, a quarta via da globalização da actividade seguradora: o resseguro.

4. O resseguro

Há longos anos que a indústria seguradora tem vindo a integrar-se ao nível global e fá-lo principal, mas não exclusivamente, pelo instituto do resseguro, nas suas diferentes espécies. **Agency/Reinsurance**³, **aggregate excess of loss reinsurance**⁴, **aggregate working excess reinsurance**⁵, **assumption reinsurance**⁶, **authorized reinsurance**⁷, **automatic reinsurance**⁸, **catastrophe reinsurance**⁹, **pro rata reinsurance**¹⁰, enfim,

² Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu “Comércio Electrónico e Serviços Financeiros”

³ (A contract of reinsurance between an insurer and a reinsurer that concerns or is confined to the business produced by a named agent of the ceding insurer, and administered with the reinsurer by the named agent with the permission of the ceding insurer)

⁴ (A form of excess of loss treaty reinsurance whereby the reinsurer responds when a ceding insurer incurs losses on a particular line of business during a specific period (usually 12 months) in excess of a stated dollar amount.)

⁵ A form of treaty reinsurance under which the ceding insurer retains a portion of each risk as well as an aggregate amount of losses in excess of each retention.

⁶ A relatively uncommon form of reinsurance whereby the reinsurer is substituted for the ceding insurer and becomes directly liable for policy claims. This ordinarily requires a notice and release from affected policyholders. In the more typical reinsurance arrangement, the reinsurer has an obligation to indemnify the ceding insurer, which remains liable for claims on policies it has issued, and policyholders' approval is not required.

⁷ **Insurer Operations/Reinsurance** — Reinsurance ceded to a reinsurer either admitted to write insurance directly in the state or approved (accredited) by the state regulator to assume reinsurance. The ceding insurer may take credit for authorized reinsurance on its statutory annual statement. If the reinsurer is not admitted to do business or is not accredited, reinsurance credit is not allowed unless ceded reserves are funded by cash or letters of credit.

⁸ reinsurance agreement under which the insurer cedes those portions of a specified class of risks that exceed the retention limits set by contract (treaty) with the reinsurer. The reinsurer must accept all risks ceded to it under the treaty with the insurer

um sem número de designações para uma realidade que mais não é que uma técnica de de dispersão de risco, exercida a um nível global.

Mas sobre este tema, o meu querido colega e amigo, Dr. Sérgio Barroso de Melo, apresentará de seguida, com o costumado brilhantismo e habitual clarividência, a sua comunicação.

Muito obrigado pela V. atenção

⁹ A type of excess of loss treaty reinsurance that protects the ceding insurer against a loss or losses in excess of a specified retention, from an accumulation of losses resulting from a single catastrophic event or a series of events, subject to the reinsurance contract limit

¹⁰ A form of reinsurance where the reinsurer assumes an agreed percentage of the original losses and premiums of the ceding insurer