



Associação Internacional de Supervisores de Seguros

e



Questões de Regulação e Supervisão do Microseguro

Junho de 2007

Versão em português:

- *Regina Lidia Giordano Simões (Responsável)*
- *Gustavo Beckel Barbosa da Cruz*
- *FUNENSEG – Escola Nacional de Seguros*

Obs.: versão de 01/2008
Sujeito a atualizações

[Este documento foi elaborado pelo Grupo de Trabalho Conjunto IAIS-CGAP sobre Microseguro, em consultas com Membros e Observadores da IAIS e com o Grupo de Trabalho do CGAP sobre Microseguro]

Esta publicação está disponível na página da IAIS na web (www.iaisweb.org).

© International Association of Insurance Supervisors (IAIS), 2007. Reservados todos os direitos. Pequenos trechos podem ser reproduzidos ou traduzidos, desde que a fonte seja mencionada.

Questões sobre regulação e supervisão de micro-seguro

2

Aprovado na Basileia em 31 de maio de 2007

Questões de regulação e supervisão do microsseguro

Índice

Abreviaturas	4
1 Sumário	5
2 Introdução	8
3 Entendendo o microsseguro	10
3.1 Histórico do microsseguro	10
3.1.1 Definição e explicações	10
3.1.2 Evolução do microsseguro	13
3.1.3 Conceitos	14
3.2 Produtos	17
3.3 Partes interessadas	19
3.3.1 Governo (nível Macro)	20
3.3.2 Reguladores / Supervisores (nível Macro)	21
3.3.3 Instituições de apoio (nível Meso)	23
3.3.4 Categorias de seguradores que provêem microsseguro (nível Micro)	24
3.3.5 Seguradores regulados pela legislação de seguros	25
3.3.6 Seguradores regulados por outras leis e seguradores informais	26
3.3.7 Intermediários	28
3.3.8 Segurados	30
3.4 Desafios	31
3.5 Criando estruturas regulatórias para o microsseguro	34
4 Microsseguro e os Princípios Básicos de Seguro da IAIS	38
4.1 Regime de regulação e supervisão	38
4.1.1 Questões prudenciais	39
4.1.3 Questões de conduta de mercado	41
4.2 Avaliação da aplicação dos PBS ao microsseguro	42
5 Conclusões e Recomendações	50
Anexo 1: Membros do Grupo de Trabalho Conjunto IAIS-CGAP	53
Anexo 2: Glossário	54
Anexo 3: Bibliografia	55

Abreviaturas

CA	Critérios Avançados
CLD/CFT	Combate à lavagem de dinheiro/combate ao financiamento do terrorismo
BMZ	<i>German Federal Ministry for Economic Development and Cooperation</i>
CGAP	<i>Consultative Group to Assist the Poor</i>
CIMA	<i>Conference Interafricaine des Marches d'Assurances</i>
CE	Critérios Essenciais
GTZ	<i>Gesellschaft fr Technische Zusammenarbeit</i>
PBS	Princípio Básico de Seguro
ICMIF	<i>International Cooperative and Mutual Insurance Federation</i>
OIT	Organização Internacional do Trabalho
JWG	<i>Joint Working Group</i> (Grupo de Trabalho Conjunto)
IAIS	Associação Internacional de Supervisores de Seguro (<i>International Association of Insurance Supervisors</i>)
IMF	Instituição de Microfinanças
MS	Microsseguro
AMB-MS	Associação Mútua de Benefícios de Microsseguro
ONG	Organização não-governamental
PCC	Protected cell company
RSP	<i>Regulation, Supervision and Policy</i>
STEP	<i>Strategies and Tools against Social Exclusion and Poverty Programme</i>
TPA	Administradora terceirizada (em inglês: <i>Third Party Administrator</i>)
UEOMA	<i>Union Economique Et Monetaire Ouest Africaine</i>

1 Sumário

As autoridades reguladoras e supervisoras em países emergentes contam com pouca experiência ou com poucos dados empíricos que as ajudem a cumprir seu papel na criação de um mercado de seguros “inclusivo” que funcione efetivamente tanto para os segmentos de alta renda quanto para os de baixa renda, sendo estes últimos o foco do “microseguro”. Contudo, em muitas dessas jurisdições, é cada vez maior a percepção dos supervisores e de outros promotores do microseguro (como seguradores, governos, benfeitores, associações de consumidores) de que para o desenvolvimento do microseguro é necessário um ambiente regulatório mais propício e mais indutor. Essas iniciativas buscam adaptar leis e normas que promovam a evolução de sistemas de seguros mais inclusivos, encorajando os seguradores existentes a atender aos segmentos de baixa renda ou permitindo que micro-seguradores evoluam e passem a integrar o setor formal de seguros.

O microseguro pode ser fornecido por entidades com ou sem fins lucrativos, custeadas com recursos privados ou públicos, ou, ainda, por uma combinação de ambos. É, em geral, entendido que cada jurisdição tem a liberdade para decidir qual a forma de custeio que deverá ser adotada para o desenvolvimento do microseguro em seu território. A supervisão do microseguro pode estar estabelecida na própria legislação de seguros ou em outra legislação, existindo casos em que essas operações são reconhecidas como atividade permitida, sem estarem sujeitas a qualquer supervisão.

Este documento explica a situação atual do microseguro que vem sendo desenvolvido para a população de baixa renda com base nos princípios de prudência da indústria de seguros; seu importante papel no desenvolvimento de sistemas financeiros inclusivos, particularmente em mercados emergentes, e porque ele precisa ser regulado e supervisionado em moldes profissionais.

Preconceitos e barreiras nem sempre são óbvios para os órgãos de regulação devido as práticas há muito tempo sem supervisão. Este documento identifica questões e desafios a serem enfrentados no desenvolvimento de uma estrutura de regulação de microseguro alinhada com os Princípios Básicos de Seguro (PBS) da International Association of Insurance Supervisors (IAIS). Ele se baseou na experiência prática de: supervisores de seguro com décadas de experiência no estabelecimento e implementação de normas e na supervisão de instituições de seguro; e especialistas em microseguro com um longo histórico de atuação em seguro e no desenvolvimento de sistemas financeiros em prol dos menos favorecidos.

O público alvo deste documento são os supervisores de seguro, particularmente os membros da IAIS em países em desenvolvimento, que são responsáveis por supervisionar entidades licenciadas segundo a legislação de seguros. Conseqüentemente, o impacto do sistema de bem estar social no contexto do microseguro não é discutido neste documento, uma vez que se considera ser este um assunto a ser tratado na esfera dos responsáveis pela definição das políticas do setor em cada jurisdição mais do que pelas autoridades de seguros.

O microseguro não está restringido a qualquer produto específico ou ramo específico ou a um tipo específico de provedor. Conquanto a meta do microseguro seja a de oferecer cobertura de seguro a famílias de baixa-renda¹, também é importante esclarecer que o termo microseguro usado neste documento refere-se a serviços voltados para um segmento de renda específico em jurisdições de mercados emergentes, cujos mercados de seguros não são bem desenvolvidos. Assim, é importante desenvolver princípios, padrões e diretrizes que ajudem a identificar as entidades que precisam ser reguladas e fornecer os fundamentos lógicos para o supervisor justificar uma diferenciação entre seguradores que são reguladas conforme a legislação de seguros, os que são reguladas por outras leis ou os que não estão sujeitos a qualquer regulação².

O Grupo de Trabalho Conjunto (daqui por diante, também referido pela sigla JWG), composto por membros da IAIS e pelo Grupo de Trabalho do CGAP sobre Microseguro (Subgrupo sobre Questões de Regulação, Supervisão e Políticas), acredita que o ponto mais fraco para se criar um ambiente propício e um campo operacional adequado para provedores e consumidores de microsseguros

¹ O conceito de baixa renda varia de uma jurisdição para outra, conforme seu estágio de desenvolvimento.

² Nas Filipinas, segundo a nova regulação baixada pela Comissão de Seguro, qualquer esquema informal de micro-seguro que tiver mais de 5.000 participantes poderá requerer uma licença.

reside na eficácia da própria estrutura do mercado financeiro. Se for possível aplicar uma combinação apropriada de incentivos e barreiras, pode-se implementar um sistema de supervisão eficiente e adequado para ajudar o desenvolvimento de mercados de seguros inclusivos e proteger os interesses dos segurados em geral.

Os supervisores de seguros podem incluir certos elementos estratégicos em suas políticas e ações, promovendo assim um ambiente que torna o microsseguro sustentável e viável de maneira integrada, pela combinação, *inter alia*, dos seguintes aspectos:

- a) Desenvolvendo uma política para o microsseguro e promovendo sua implementação;
- b) Facilitando a disponibilidade de informações-chave/dados estatísticos sobre o microsseguro;
- c) Promovendo processos de aprendizagem e diálogo entre as partes relevantes de cada setor;
- d) Aprovando leis e regulamentos claros, em conformidade com normas internacionalmente aceitas³, que incentivam as coberturas de seguro para famílias de baixa renda e sua própria observância e, ao mesmo tempo, limitando a arbitragem regulatória;
- e) Contribuindo para o diálogo sobre políticas públicas com o governo para fazer com que os programas de seguro social funcionem em conjunto com o microsseguro;
- f) Desenvolvendo políticas claras para melhorar o acesso a serviços financeiros, que podem ser usadas como base para discussões com legisladores e, também, entre órgãos governamentais e supervisores;
- g) Limitando a exposição do operador de microsseguro ao risco moral e à fraude por meio de sua conscientização sobre essa exposição e da implantação de sistemas de controle e incentivos; e
- h) Promovendo a educação e conscientização dos consumidores para instilar uma cultura de seguros entre famílias de baixa renda.

É atribuída a cada jurisdição de mercados emergentes a tarefa de desenvolver regras e normas relacionadas a regulação e supervisão do microsseguro, tendo em mente suas especificidades. Fica a critério do supervisor decidir se os programas de microsseguro propostos podem, ou não, tirar proveito dos tratamentos opcionais citados neste documento, ou se eles devem se subordinar à legislação e à regulação normais aplicáveis aos seguradores em sua jurisdição. O plano de operação deve fornecer os elementos para o supervisor chegar a sua conclusão. Em alguns casos, a entidade ou o supervisor podem precisar recomendar ajustes no plano de operação. Isso poderia incluir a adição de certas exigências legais ou regulamentares, caso o supervisor achar que o programa não pode mais ser classificado como um provimento de microsseguro.

O *Issues Paper* visa descrever os elementos essenciais de aspectos relevantes dos microsseguros em geral e de sua regulação e supervisão, para alimentar discussões especializadas de alto nível entre reguladores, supervisores e outras partes interessadas envolvidas no fornecimento de serviços de seguros para segmentos de baixa renda. O documento não faz quaisquer recomendações a serem seguidas pelos supervisores. Ele considera que os PBS são os fundamentos da supervisão de qualquer operação de seguro, inclusive do microsseguro. Apesar das peculiaridades do microsseguro, não se espera uma mudança nos PBS. Ao contrário, são os critérios sobre como os PBS são interpretados especificamente em relação ao microsseguro que podem estar sujeitos a certos ajustes. Um exame e uma análise mais minuciosos dos diferentes aspectos únicos e um diálogo contínuo com os supervisores auxiliarão na determinação dos princípios-chave para a regulação e supervisão do microsseguro. Isso deve formar a base para justificar adaptações na estrutura regulatória e também para o desenvolvimento de padrões e diretrizes.

³ Embora se reconheça que os mercados emergentes devam buscar conformidade com os padrões internacionais, as jurisdições devem se assegurar que têm pleno conhecimento das circunstâncias locais. Os PBSs reconhecem que há uma necessidade das circunstâncias locais serem levadas em consideração ao se avaliar a observância dos princípios básicos. Os National Discretionary Items (itens que ficam à critério de cada país) fixados em Basiléia II também permitem muita flexibilidade a cada jurisdição na implementação das decisões de Basiléia II. A *Basel II Framework* descreve uma medida mais abrangente e um padrão mínimo para a adequação de capital que as autoridades supervisoras nacionais estão agora procurando implementar através do estabelecimento de regras e de procedimentos de adoção.

Principais Questões na Regulação e Supervisão do Microseguro

Criar uma estrutura regulatória apropriada é uma tarefa complexa uma vez que envolve muitos atores diferentes e requer um grande número de inovações estratégicas e operacionais. Apesar da crescente experiência com o microseguro, ainda há uma série de questões sem resposta sobre as etapas apropriadas para superar barreiras regulatórias e atingir maior inclusão.

Recentemente, algumas jurisdições tomaram a iniciativa de adotar leis e regulações para incentivar o desenvolvimento de sistemas de seguros mais inclusivos — encorajando seguradores existentes a atender segmentos de baixa renda (uma ação referida, em inglês, como *downscaling*) ou permitindo que micro-seguradores evoluam e passem a integrar o setor de seguros formal (em inglês, *upgrading*). Neste último caso, as iniciativas incluem ações no âmbito da regulação de seguros existente ou, o que é mais provável, da regulação mais apropriada para o microseguro; ou, o que é ideal, ambos os tipos de ações.

Algumas questões com as quais os supervisores e os responsáveis pelo estabelecimento de políticas irão se deparar, e que necessitam ser analisadas mais detalhadamente, são mencionadas abaixo. Supervisores e promotores (tais como entidades que canalizam doativos e associações locais) devem ser capazes de encontrar soluções para essas questões sugerindo abordagens inovadoras.

Downscaling: seguradores comerciais atendendo o mercado de baixa renda

1) Os supervisores de seguro devem assumir a responsabilidade de promover o microseguro? Em algumas jurisdições, os responsáveis pelo estabelecimento de políticas do setor e os supervisores já desenvolveram abordagens inovadoras para a promoção do microseguro.

2) A regulação funcional deve ser considerada? Se o microseguro é oferecido por uma seguradora comercial, isso poderá afetar negativamente alguns de seus principais indicadores de desempenho. Por exemplo: os índices de eficiência podem parecer piores caso os custos de administração de milhares de apólices de pequena importância segurada sejam altos em relação aos prêmios. Conseqüentemente, faria sentido considerar o microseguro como uma linha de negócios com regulação específica?

3) A cultura corporativa nas companhias seguradoras comerciais facilita o atendimento aos pobres? Quando seguradores comerciais buscam a população de baixa renda, elas costumam criar departamentos especiais que gozam de alguma flexibilidade na contratação de funcionários, salários, etc. Quando há vontade, acha-se um jeito; mas, a maioria dos seguradores tem essa vontade? A persuasão moral funciona, ou deveria haver um elemento compulsório imposto pelo regulador de seguros?

4) E quanto à proteção dos segurados? São necessárias regulações especiais sobre conduta de mercado para proteger os segurados, os quais, por definição, não têm conhecimentos sobre produtos de seguros e podem ter opções limitadas para se defender contra violações dos códigos de conduta do mercado?

Upgrading: Formalizando programas informais de seguros

1) Pode uma classificação escalonada de regulação para microsseguros funcionar? Em uma classificação escalonada para fins de regulação do microseguro, os seguradores de segundo e terceiro nível (ao contrário dos de primeiro nível) têm custos menores e organogramas institucionais mais simples, o que permite que eles atendam o mercado de baixa renda, onde os prêmios são substancialmente inferiores aos do mercado tradicional. Estas condições estão associadas com menos regulação, produtos mais simples e, freqüentemente, sistemas inovadores de cobrança e distribuição. A Associação Mútua de Benefícios nas Filipinas é um exemplo de seguradora na categoria de segundo nível.

2) Quais aspectos da regulação de seguros necessitariam ser ajustados para formalizar os programas informais? Além das exigências de capital mencionadas acima, muitos outros aspectos da regulação de seguros podem precisar ser adaptados para se adequarem ao microsseguro, com seus grandes volumes de pequenas apólices. Por exemplo, qual o método prático para calcular as reservas obrigatórias para uma micro-seguradora? Quais tipos de investimentos são

3) Uma postura orientada para o mercado pode prosperar em uma instituição que tenha tido orientação social? Caso uma organização veja seu papel como sendo o de servir ao segmento de baixa renda, ou ache que as forças de mercado são inerentemente predatórias, dificilmente adotará uma orientação para o mercado. Entretanto, em microfinanças vimos que organizações sociais tomaram a direção da comercialização quando as regras apropriadas foram adotadas e os proprietários adequados estavam bancando esse esforço.

4) As organizações de microsseguros são capazes de operar de acordo com as regras do jogo? Espera-se que as instituições de seguros formais sigam as regras impostas pelas autoridades supervisoras de seguros. Segurados e investidores confiam nas demonstrações financeiras fundamentais e sabem que os índices prudenciais são atingidos e estão monitorados pelas autoridades de seguros. As autoridades supervisoras de seguros são relutantes para permitir novos entrantes no sistema, principalmente se: tiverem estruturas frágeis de propriedade; forem incapazes de satisfazer as exigências de adequação de capital; tiverem estruturas fragmentadas de governança que não possam proporcionar acompanhamento satisfatório do gerenciamento; e tiverem equipes de gerentes que terão dificuldades para enfrentar a rigorosa tarefa de cumprir normas e exigências.

5) Elas têm pessoal e sistemas capacitados? O maior receio quanto à estabilidade das micro-seguradoras é o de haver falta de capacitação profissional, não de faltar acesso a capital. Capital possibilita que estruturas frágeis sobrevivam sem mudanças. Companhias de microsseguros com baixo desempenho são muito mais vulneráveis quando são inundadas com capital, especialmente doações. Qualquer motivação para evoluir é enfraquecida até que seja tarde demais. Conceder licença de seguros para uma operação de microsseguros frágil oferece pouco benefício ao setor financeiro e agrega problemas de desempenho para a organização. Uma organização não deve ser formalizada até que ela possa cumprir e manter as exigências para um licenciamento. Entretanto, as regras de licenciamento podem ter que ser adaptadas.

6) Doadores e governos distorcem os incentivos para o microsseguro comercial? Excesso de recursos vindo de doadores ou do governo faz diminuir o interesse dos investidores no microsseguro. Grandes subsídios impedem o surgimento de operações comerciais competitivas. Recurso de doações, embora bem intencionados, acabam competindo com investimentos de capital de risco.

Fonte: Chatterjee, Wiedmaier-Pfister (2006)

2 Introdução

1) A **Associação Internacional dos Supervisores de Seguros (IAIS)** publica princípios, padrões e documentos-guia sobre a regulação e a supervisão de seguros, aceitos mundialmente. O Comitê de Implementação da IAIS auxilia os mercados de seguros a estabelecer um sistema sólido de supervisão de seguros. Conquanto essas diretrizes não devam contrariar a qualquer legislação existente, também é amplamente reconhecido que os supervisores de seguro têm um papel no desenvolvimento do seguro e, por isso, criaram um grupo de trabalho conjunto para tratar as questões sobre o microsseguro.⁴

⁴Os objetivos variam conforme a jurisdição, mas em geral se concentram em uma faixa de objetivos principais. Uma variação importante é o incentivo ao desenvolvimento de uma forte indústria de seguros onde ela ainda não exista. Muitos sistemas de supervisão começaram com o objetivo de incentivar o desenvolvimento de uma forte e estável indústria de seguros privada ou pública/privada para, depois, evoluir para remover o objetivo de desenvolvimento.”- pág 3 - Um Curriculum Básico para Supervisores de Seguros – Princípio Básico de Seguro (PBS) nº 1: Condições para uma Supervisão de Seguros Efetiva - Basic-level Module, IAIS (2006) (ver www.iaisweb.org).

- 2) O **Grupo de Trabalho sobre Microseguro do CGAP⁵ (CGAP WG MI⁶)** existe desde 2002 e inclui representantes de doadores, agências internacionais de desenvolvimento e outros especialistas em desenvolvimento de sistemas de seguros e financeiros. O grupo auxilia no desenvolvimento do microseguro através de pesquisas, instrumentos de ação, coordenação e conscientização. Um aspecto chave dessa ação é identificar modelos de regulação e supervisão (e auxiliar no seu desenvolvimento), bem como políticas destinadas à proteção dos segurados e ao desenvolvimento de mercados de seguros para a população de baixa renda.
- 3) Atualmente, várias jurisdições de mercados emergentes estão avaliando a questão da expansão dos serviços de seguros para os segmentos da população que têm permanecido sem cobertura de seguro ou com cobertura insuficiente. Um elemento fundamental na promoção de sistemas financeiros inclusivos⁷ é o desenvolvimento do microseguro – a proteção para pessoas de baixa renda⁸ contra riscos específicos em troca do pagamento de prêmios regulares proporcionais à probabilidade e ao custo do risco envolvido – ao mesmo tempo em que se continua a ajudar a criar um sistema financeiro seguro e sadio.
- 4) Para identificar as práticas atuais na regulação e supervisão do microseguro, a IAIS realizou uma pesquisa entre os supervisores de seguros em 2006. A pesquisa visava identificar legislações que incentivam ou desencorajam as iniciativas de microseguro. Quarenta jurisdições-membros da IAIS responderam. Os resultados mostraram que embora houvesse bastante interesse em questões de regulação, supervisão e das políticas sobre o microseguro, muitos supervisores acreditavam que se poderia fazer mais. Como as circunstâncias variam entre as jurisdições, não há uma abordagem singular, universalmente aplicável, para a regulação e supervisão do microseguro. Conseqüentemente, foi decidido examinar as exigências de regulação e supervisão existentes que são importantes para o desenvolvimento do microseguro.
- 5) A IAIS, representada por seu Comitê de Implementação, e o CGAP WG MI, representado por seu Subgrupo sobre Regulação, Supervisão e Política (RSP)⁹, em sua primeira reunião na Basiléia (fevereiro/2006), decidiram formar um Grupo de Trabalho Conjunto (JWG). Os supervisores de seguros no JWG têm décadas de experiência no estabelecimento e implementação de padrões e na supervisão de instituições de seguro. Os especialistas do CGAP WG MI têm um longo histórico de atuação em seguro e no desenvolvimento de sistemas financeiros em prol dos menos favorecidos. Essa experiência tem sido utilizada para analisar as práticas atuais de regulação e supervisão do microseguro, e sobre essas bases este *Issues Paper* foi elaborado.
- 6) No capítulo 3, este documento mostra um entendimento comum sobre o microseguro através da descrição do histórico, de conceitos, produtos, partes interessadas, desafios e aspectos regulatórios do microseguro. No capítulo 4, foram identificadas áreas onde surgem questões resultantes da aplicação dos Princípios Básicos de Seguros da IAIS na supervisão do microseguro. Em particular, são enfocadas questões sobre mecanismos de prudência, governança, e conduta de mercado. Ao reconhecer que as operações de microsseguros não devem ser pautadas por padrões mais baixos simplesmente por causa da sua natureza, o supervisor deve equacionar apropriadamente essa natureza e os riscos envolvidos. Finalmente, no capítulo 5, são dadas recomendações para a implementação dos próximos passos.

⁵ O Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) é um consórcio de 33 agências de desenvolvimento públicas e privadas que trabalham em conjunto para ampliar o acesso dos pobres aos serviços financeiros em jurisdições em desenvolvimento. O CGAP foi criado por essas agências de fomento e líderes da indústria para ajudar a criar serviços financeiros permanentes, em larga escala, para os pobres (em geral, referidos como "microfinanças"). O CGAP é um centro de recursos para toda a indústria de microfinanças, que atua como incubadora e dá apoio a novas idéias, produtos inovadores, tecnologia de ponta, novos mecanismos para a distribuição de serviços financeiros e soluções concretas para os desafios apresentados pela expansão da indústria de microfinanças (ver www.cgap.org).

⁶ O grupo de trabalho do CGAP sobre micro-seguro é presidido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT).

⁷ Em sistemas financeiros inclusivos, mais pessoas, em especial as de baixa renda, têm acesso a serviços financeiros apropriados.

⁸ O conceito de baixa renda varia conforme a jurisdição, com base no estágio de seu desenvolvimento.

⁹ O Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) preside este subgrupo, em nome do Ministério do Desenvolvimento e da Cooperação Econômica da República Federal da Alemanha (BMZ).

- 7) Este documento levanta questões sobre o microsseguro e sua regulação e supervisão. Antes do estabelecimento de princípios sobre a regulação e supervisão do microsseguro é necessário que sejam elaborados trabalhos sobre o entendimento do papel das sociedades mútuas e cooperativas no microsseguro. Os passos subsequentes previstos são a elaboração de um documento-guia e de padrões sobre microsseguro para supervisores de seguros.

3 Entendendo o microsseguro¹⁰

- 8) Este capítulo começa definindo o microsseguro, descrevendo sua evolução e apresentando conceitos-chave. Ele também apresenta os tipos de produtos de seguro que estão atualmente disponíveis para os segmentos de baixa renda, e descreve o papel das principais partes interessadas envolvidas na expansão do microsseguro, incluindo governos e supervisores de seguros. Esta seção termina resumindo os principais desafios relacionados com o microsseguro e alguns critérios apropriados para um ambiente de regulação e supervisão propício.

3.1 Histórico do Microsseguro

3.1.1 Definição e explicações

- 9) “Microsseguro” tem significados diferentes para vários supervisores¹¹. Na maioria das jurisdições, o microsseguro não é considerado um tipo ou ramo distinto de seguro, mas somente visto como um seguro disponível em valores pequenos¹². Isso pode ser citado como uma das razões para a não-existência de um conjunto de regras distinto para o microsseguro em várias jurisdições.
- 10) Há várias maneiras de explicar o microsseguro, como por exemplo:
- mecanismos de consórcio na assunção dos riscos para a proteção de famílias de baixa renda;
 - seguro com importância segurada ou benefício de pequeno valor;
 - seguro que envolve prêmios de pequeno valor;
 - seguro para pessoas que trabalham na economia informal, etc.

Entretanto, este documento usa a seguinte definição:

Micro-seguro é o seguro acessível à população de baixa renda, fornecido por vários tipos diferentes de entidades, porém em conformidade com práticas de seguros geralmente aceitas (que devem incluir os Princípios Básicos de Seguros). Principalmente, isso significa que o risco segurado por uma apólice de microsseguro é gerenciada de acordo com os princípios do seguro e custeada por prêmios. Portanto, as operações de microsseguro devem estar naturalmente enquadradas no escopo do regulador/supervisor de seguros local, ou qualquer outra autoridade competente de acordo com a legislação nacional da jurisdição em causa.

Nota explicativa: O micro-seguro não abrange, portanto, programas governamentais de bem-estar social, já que estes não são custeados por prêmios com base no risco, e os benefícios não são custeados por um fundo comum que é administrado segundo princípios de seguro e risco. Pelo mesmo motivo, ele não inclui a assistência emergencial fornecida por governos em casos de, por exemplo, catástrofes naturais, enchentes/incêndios em localidades de baixa renda, etc. Entretanto, como o gerente de risco de última instância, o Estado pode determinar que há a necessidade de patrocinar o acesso dos mais desprivilegiados ao microsseguro, através de

¹⁰ Partes do texto deste capítulo foram adaptadas de vários capítulos de Churchill, C. (ed), 2006. *Protecting the poor: A microinsurance compendium* (Geneva: ILO).

¹¹ Ver o Glossário, para explicação.

¹² No Brasil, o termo “seguro popular” é usado para designar produtos massificados com importâncias seguradas e prêmios de pequeno valor. Mas, seguro popular não é o mesmo que micro-seguro, uma vez que o micro-seguro está direcionado para famílias de baixa renda, enquanto que o seguro popular é para todos os tipos de consumidores e apenas significa seguro de pequenos valores.

práticas de redistribuição de recursos. Há casos onde o Estado tem um papel mais importante no financiamento integral de programas, mas esses só seriam considerados microsseguros caso fossem geridos de acordo com os princípios de seguro.

- 11) Nesse contexto, os microsseguros são destinados a famílias de baixa renda, que podem não ter cobertura por outros seguros e/ou programas de seguridade social – pessoas que não tiveram acesso a serviços de seguros ou de seguridade social apropriados. Particularmente interessante é a oferta de cobertura para pessoas que trabalham na economia informal, que não têm acesso aos seguros tradicionais nem aos benefícios de proteção social providos diretamente pelos empregadores, ou pelo governo através dos empregadores. Trabalhadores de baixa renda do setor formal também podem demandar serviços de microsseguros.
- 12) O microsseguro é neutro em relação ao tamanho da entidade que assume o risco de seguro – pode ser pequena e informal, enquanto outras são grandes seguradoras mútuas ou companhias de seguros. O microsseguro também não se limita a nenhum tipo de risco em particular, o qual, de modo algum significa “micro” para as famílias atingidas por ele.
- 13) Os microsseguros cobrem uma grande variedade de diferentes riscos, incluindo doenças, lesão ou dano corporal causado por acidente, morte e danos a bens – basicamente, qualquer risco que for segurável e cuja cobertura for estruturada de modo a ser financeiramente viável e acessível para famílias de baixa renda. Eles podem ser oferecidos como um produto com apenas uma cobertura ou com um pacote de coberturas. A cobertura também pode ser concedida em apólices de seguro individual ou em grupo.
- 14) As organizações que oferecem microsseguros são referidas aqui como micro-seguradoras, conquanto possam assumir muitas formas diferentes. Entre as entidades provedoras de microsseguros se incluem programas de pequenas comunidades de base, sociedades mútuas, cooperativas, ou companhias organizadas como sociedades anônimas. Podem ser entidades com ou sem fins lucrativos. Nem todas são reguladas pela legislação de seguros. Dependendo do sistema legal da jurisdição em causa, algumas micro-seguradoras, tais como as cooperativas ou os provedores de serviços de saúde, ficam sujeitas a outras leis e autoridades, enquanto outras podem não estar sujeitas à regulação.
- 15) Na prática, as entidades que operam microsseguros freqüentemente estabelecem vínculos com uma gama de outros operadores para alcançarem o mercado de baixa renda. Alguns exemplos dos programas em que há essa ligação incluem:
 - a) uma parceria entre uma instituição de seguridade social e uma cooperativa ou uma Instituição de Microfinanças (IMF), como nas Filipinas;
 - b) colaboração entre um governo estadual, uma seguradora, uma administradora de serviços terceirizados (TPA) e uma série de organizações de comunidades de base, como em vários estados da Índia;
 - c) uma parceria entre o governo nacional e sociedades mútuas de saúde, como na Colômbia;
 - d) relações com instituições não-financeiras, como companhias de telefonia celular, agências de correios, e organizações não governamentais (ONGs);
 - e) ligações entre IMFs e outros tipos de instituições financeiras.
- 16) Também é importante que os supervisores de seguros percebam que a maior parte das características do seguro se aplica, em larga escala, ao microsseguro, tais como os aspectos atuariais, de contabilidade, auditoria, documentação de apólice, resseguro, monitoração dos indicadores de desempenho, gerência técnica (adesão, processamento de sinistros), contratos com provedores de serviços de assistência médica, etc. Entretanto, algumas características únicas dos microsseguros, como ilustrado na Tabela 1, podem requerer uma abordagem regulatória diferente.¹³

¹³ Essas características constituem amplas generalizações, apresentadas aqui para ilustrar as principais diferenças entre o seguro comercial e o microsseguro, embora existam muitas exceções.

17) Uma diferença importante entre o microsseguro e outros seguros está no modo pelo qual o primeiro é se torna acessível para segmentos de baixa renda. A questão básica é a simplicidade. Como desenvolver um produto e seus respectivos processos de maneira simples o suficiente para que as pessoas possam entendê-los? Dado o grande volume de apólices de pequeno valor, pode a administração de prêmios e sinistros ser conduzida na maneira mais eficiente e com o menor custo que for possível? Inovações são essenciais na superação desses desafios.

18) Tendo isso em mente, estas são as **principais características do microsseguro**:

- a) **Tão inclusivo quanto possível:** Enquanto as companhias de seguros tendem a excluir as famílias de baixa renda, os programas de microsseguro geralmente procuram ser inclusivos. Como as importâncias seguradas são pequenas, os custos de identificar pessoas de alto-risco, como as com doenças pré-existentes, podem ser maiores do que os benefícios de excluí-las.

Quadro 1. Diferenças entre o seguro tradicional e o microsseguro

Seguro tradicional*	Microsseguro
Prêmios cobrados em espécie ou, principalmente, através de débito direto na conta corrente do titular da apólice.	Prêmios freqüentemente cobrados em espécie ou associados a outra transação, como o pagamento de empréstimos ou a compra de bens; Os métodos de cobrança devem refletir os fluxos de caixa irregulares do mercado, o que pode implicar pagamentos de prêmio freqüentes.
Comercializados por intermediários licenciados.	Em geral, comercializados por intermediários não licenciados.
Agentes e corretores são responsáveis por vendas e serviços. Vendas diretas também são comuns.	Agentes gerenciam toda a relação com os clientes, talvez incluindo a cobrança dos prêmios. Os microsseguros são, freqüentemente, vendidos diretamente a grupos.
Nos mercados emergentes, são em geral direcionados para clientes de alta renda ou classe média.	São direcionados para o segmento de baixa renda dos mercados emergentes.
Nos mercados emergentes, os consumidores, a exceção das empresas, tem muito pouca familiaridade com o seguro.	O mercado em geral não tem familiaridade com seguros e, portanto, necessita de investimentos pesados na educação dos consumidores.
As exigências de avaliação do risco podem incluir exames médicos.	Se houver necessidade de alguma avaliação, esta fica limitada a uma declaração de boas condições de saúde.
Importâncias seguradas grandes	Importâncias seguradas pequenas.
Preço fixado com base na idade/risco específico.	Preço para comunidade ou grupo; Nos casos de preço individual, freqüentemente prêmios maiores devido ao nível do risco dos segurados e falta de concorrência na oferta.
Elegibilidade limitada, com exclusões padronizadas.	Amplamente inclusivos, com poucas ou nenhuma exclusão.
Apólice complexa.	Apólice simples e fácil de compreender.
O processamento dos sinistros pode ser bastante difícil para os segurados	O processamento dos sinistros deve ser simples, mas mantendo o controle contra fraudes.

Adaptado de McCord and Churchill (2005)

* Não aplicável a seguros em grupo de grande porte.

- b) **Agrupar para melhorar a eficiência e o acesso:** O seguro em grupo é mais inclusivo e tem uma relação custo/benefício melhor do que a de coberturas individuais. Apesar de a economia informal ser freqüentemente vista como desorganizada, há associações disponíveis, como associações de mulheres, grupos informais de poupança e crédito, cooperativas, associações de pequenas empresas, etc. Algumas micro-seguradoras usam esses grupos de forma eficaz na seleção de membros e redução de riscos, tais como fraude, abuso e risco moral.

- c) **Processos, regras e restrições simples e claramente definidos:** Os contratos de seguros normalmente estão cheios de condições complexas, benefícios condicionais, e usam o jargão jurídico. Apesar da lógica para isso ser a proteção dos consumidores, se estes não compreendem o que está escrito, esse propósito não é atingido. Os contratos de microsseguro devem ser redigidos em linguagem comum (preferencialmente a local), e serem suficientemente simples para que todos possam entender o que está coberto e o que está excluído. Assim, o produto e os processos respectivos devem ser simples para comercializar e administrar. A tecnologia pode contribuir para atingir este objetivo. Entretanto, em alguns casos, o acesso à internet ou outros requerimentos de infra-estrutura, como eletricidade, podem ser escassos ou inexistentes em alguns pontos de serviços e as operações podem ter que ser desempenhadas manualmente.
 - d) **Desconfiança dos consumidores:** Em geral, as famílias de baixa renda ficam apreensivas em relação aos seguros. A educação dos consumidores é, portanto, importante para conscientizá-los de como o seguro funciona e como pode beneficiá-los. Igualmente importante, portanto, é cumprir as promessas e obrigações, e criar experiências positivas com os serviços de seguro nos segmentos de baixa renda da população.
 - e) **Dados limitados:** Mesmo quando há dados relevantes de longevidade, mortalidade e morbidade disponíveis, o que não é freqüente, essas tabelas não costumam refletir os riscos das famílias de baixa renda, mais expostas a uma variada gama de riscos.
 - f) **Cobrança de prêmios:** Prêmios devem ser cobrados de maneira eficiente, e com condições de pagamento flexíveis que preencham adequadamente ao fluxo de rendimentos do segmento de baixa renda. Por exemplo, um pequeno agricultor pode preferir pagar uma ou duas vezes por ano, imediatamente após a colheita, enquanto um pequeno negociante pode preferir pagamentos mensais ou até semanais.
 - g) **Canais alternativos de distribuição:** Os corretores/agentes tradicionais geralmente não querem vender microsseguros com seus prêmios relativamente baixos (e, portanto, pequenas comissões). Assim, muitos canais de distribuição de microsseguros são agentes sem licença e sem qualquer tipo de regulação. Freqüentemente, o regulador permite que a seguradora assuma o risco de usar esses agentes, de forma a não precisar regulá-los diretamente. Os novos canais de distribuição incluem: a) preparar um grupo de agentes recrutados nos locais de venda dedicados a esse segmento específico do mercado; b) utilizar instituições de microfinanças, associações de crédito, e pessoal de cooperativas para comercializar produtos de microsseguro; c) comercializar produtos de microsseguro através de lojas, companhias de telefonia móvel e outras instituições que tenham acesso às famílias de baixa renda; d) adaptar o processo de vendas para que dependa menos de modelos baseados em consultas de alto custo, porém mais de divulgação clara e transparente.
- 19) Por último, porém não menos relevante, é importante que os supervisores compreendam o que é o microsseguro, em geral, e o definam para suas jurisdições antes de ponderar qualquer abordagem regulatória diferente em termos de seu tratamento no que se refere a aspectos prudenciais, de conduta de mercado e operacionais.
- 20) Resumidamente, microsseguro não é nem um produto específico ou um ramo de seguro. Também não está limitado a um provedor específico. O microsseguro está voltado para um segmento de renda específico, isto é, o segmento de baixa renda da população.

3.1.2 Evolução do microsseguro

- 21) Os microsseguros não são um fenômeno recente. Na maioria dos mercados, inclusive os emergentes, pode-se encontrar diversos programas de microsseguro. Por exemplo, programas mútuos de seguro saúde ou associações de assistência funeral podem ter começado há muitos anos, porém muitos permaneceram na informalidade.
- 22) O seguro formal fundamentou-se na idéia de proteger segmentos específicos da sociedade contra seus maiores riscos. Os primeiros grupos cobertos foram trabalhadores assalariados. Algumas das mais proeminentes entre as grandes companhias de seguros atuais começaram na

Europa e América do Norte no século XIX como programas de proteção mútua de trabalhadores da indústria e de agricultores. Mas, ao longo dos anos, os esforços para prevenir fraudes e abusos resultaram em regras e exigências que podem não ser efetivas ou apropriadas para as famílias de baixa renda. Em alguns casos, os esforços para maximizar o lucro dos acionistas desviaram as seguradoras de sua clientela original para a busca de clientes mais lucrativos.

- 23) Recentemente, o microsseguro expandiu-se devido a iniciativas de comunidades de base e outras iniciativas locais, algumas fomentadas por doadores. Doadores bilaterais e multilaterais são úteis ao prover auxílio técnico e financeiro às micro-seguradoras e têm promovido a discussão conceitual sobre o microsseguro. A comunidade de doadores ainda não pode confiar muito nas lições resultantes da promoção efetiva do microsseguro e, portanto, ainda está estudando maneiras eficazes de promover os microsseguros (o que fazer e o que não fazer). Entretanto, algumas lições valiosas podem ser apreendidas das microfinanças, que têm uma história mais longa e um alcance global mais amplo.¹⁴
- 24) O crescimento e o sucesso das atividades de microfinanças – as quais foram originalmente vistas como o fornecimento de serviços de poupança, transações (inclusive remessas) e de crédito para famílias de baixa renda e micro-empresendimentos, antes da inclusão do microsseguro – foram responsáveis pela criação de um canal de distribuição que ajuda a seguradores regulados a atingir o segmento de baixa renda de uma maneira eficiente.¹⁵
- 25) Em algumas jurisdições, novas regras motivaram seguradoras comerciais a se voltarem para o mercado de baixa renda, ou a micro-seguradoras a sair da informalidade (ver exemplos no item 57). Ao mesmo tempo, as seguradoras também perceberam a oportunidade nesse segmento de mercado.

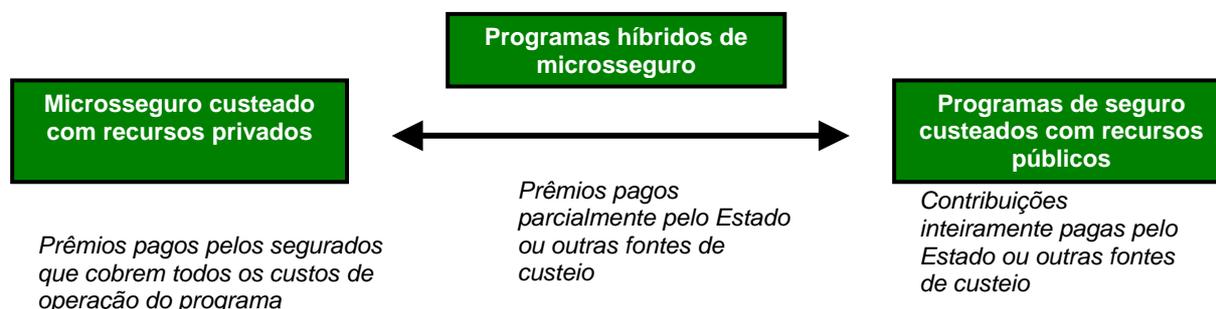
3.1.3 Conceitos

- 26) Como definido acima, o microsseguro é para famílias de baixa renda, fornecido por vários tipos diferentes de provedores e administrado em conformidade com as práticas de seguro comumente aceitas (como os Princípios Básicos de Seguro da IAIS). Entretanto, como o gerente de riscos de última instância e como garantidor de um nível básico de proteção social para todos, o Estado pode determinar que é necessário subsidiar o acesso dos menos favorecidos ao microsseguro através de práticas de redistribuição. Como ilustrado na Figura 1, o custeio do microsseguro se situa em um *continuum* em que os prêmios podem ser inteiramente pagos pelos segurados (custeio privado), ou podem ser parcial ou integralmente pagos pelo Estado (programas híbridos ou com financiamento público) ou por outros componentes da sociedade, como os empregadores do setor formal (subsídios cruzados efetivados através das contribuições pagas aos programas de seguro social estabelecidos por lei).

¹⁴ Ver www.microfinancegateway.org

¹⁵ Às vezes, a legislação não permite que instituições de microfinanças (IMFs) distribuam produtos de microsseguros em alguns países, como, por exemplo, a legislação Parmec sobre microfinanças (que se aplica a jurisdições da África Ocidental), a qual exige que uma aprovação especial do Estado seja obtida quando a IMF estiver assumindo mais de 5% do risco coberto pelos produtos de micro-seguro.

Figura 1. O *continuum* dos prêmios/contribuições



- 27) Alguns riscos de microsseguro são, por natureza, orientados como seguro social, como os benefícios de saúde e maternidade, invalidez, morte e velhice. Os governos devem definir o escopo e o alcance de um pacote mínimo garantido de seguridade social, e organizar o acesso a esse pacote por meios legislativos e regulatórios. Os microsseguros podem ser usados por governos nacionais para levar esse pacote de proteção social e, conseqüentemente, estender a seguridade social a populações não cobertas.
- 28) Os governos podem delegar a responsabilidade da distribuição desse pacote a várias entidades nos setores público e privado (organizações sem fins lucrativos, companhias de seguros, programas de seguro social estabelecidos por lei, etc.). Os governos precisam definir o papel dos diferentes participantes no provimento de coberturas de seguro social. Esses papéis devem ser complementares e atingir os maiores níveis possíveis de proteção e cobertura. Isso não impede que provedores privados de seguro, como micro-seguradoras, forneçam cobertura suplementar, por exemplo, para riscos de saúde ou morte. Embora esses mercados existam, a descrição de questões deste documento se limitam a descrever as questões enfrentadas por supervisores de seguros.
- 29) Do ponto de vista político, é importante que a linha de demarcação entre os programas de seguridade social e as iniciativas de competência do mercado seja clara, e que os subsídios não inibam as iniciativas do mercado.
- 30) Além disso, é importante ter em mente que é responsabilidade fundamental do governo decidir para quais contingências e grupos de pessoas os programas de seguridade social devem ser criados.

Figura 2. Criando sistemas financeiros inclusivos



Fonte: Michael J. McCord, adapted from CGAP

- 31) Como ilustra a Figura 2, uma análise do sistema financeiro deve considerar três níveis distintos, cada qual com seus próprios requisitos: instituições financeiras de varejo e outros provedores no nível micro; um nível meso para a infra-estrutura financeira; e o nível macro para as políticas facilitadoras e a conjuntura de regulação e supervisão.
- 32) No **nível micro**, um sistema financeiro inclusivo tem diversos tipos de instituições ou pessoas provendo serviços financeiros, incluindo companhias organizadas por ações, organizações mútuas ou cooperativas, ONGs ou organizações da sociedade civil, ou mesmo indivíduos, que desempenham diversas funções valendo-se de suas vantagens comparativas em termos de custos e controle de riscos. De acordo com o CGAP (2004), no nível micro, a sustentabilidade financeira é essencial “para alcançar um número significativo de famílias de baixa renda de modo a perceber resultados sociais de longo prazo”.
- 33) O **nível meso** inclui a infra-estrutura geral e as instituições de apoio do sistema financeiro, tais como os atuários, resseguradores, *networks* e associações, agências de classificação, firmas de auditoria, infra-estrutura de investimentos de longo prazo, sistemas de transferências e pagamentos, armazenamento de dados e tecnologia da informação, pesquisadores de mercado e prestadores de serviços técnicos. Intermediários, como agentes e corretores, são também importantes atores no nível micro. Essas entidades devem ser sólidas, capacitadas e capazes de responder às necessidades específicas das famílias de baixa renda e seus provedores de serviços de modo a contribuir efetivamente para a construção de um sistema financeiro inclusivo.
- 34) No **nível macro**, é necessário um ambiente macroeconômico e político facilitador e estável para bancar uma política financeira favorável à população de baixa renda, por exemplo, em termos de baixos índices de inflação. Para alcançar isso, as instituições governamentais têm um papel construtivo a desempenhar, fornecendo uma estrutura para a efetiva regulação e supervisão das entidades.

- 35) Em relação a um sistema financeiro inclusivo, isso implicaria que as instituições operariam num ambiente de iguais oportunidades, na forma de um conjunto de regras que:
- a) não favoreçam a uma forma específica de segurador;
 - b) permitam que tipos apropriados de instituições ou intermediários (inclusive quando participantes do setor formal tenham vínculos com atores do setor informal) ofereçam serviços de seguros, mas proporcionando níveis equivalentes de segurança aos segurados; e
 - c) estejam adaptadas às especificidades da organização em termos de governança, direitos residuais de seus proprietários e gerenciamento de riscos seguráveis.
- 36) O mercado de baixa renda tem imenso potencial caso as seguradoras possam desenvolver inovações eficientes e eficazes. Prahalad¹⁶ identifica as mais de quatro bilhões de pessoas vivendo com menos de US\$ 2, por dia, como uma oportunidade de mercado, se os provedores de produtos e serviços, incluindo as companhias multinacionais, inovarem desenvolvendo novos modelos de negócios e considerarem as famílias de baixa renda como um futuro segmento consumidor importante. As inovações também podem ser desenvolvidas para combinar sistemas voltados para o mercado com os programas patrocinados com recursos públicos.
- 37) Programas viáveis de microsseguros devem descobrir um meio de atingir os seguintes objetivos:
- Ampliar a cobertura para atender às necessidades de famílias de baixa renda;
 - Minimizar os custos operacionais da seguradora;
 - Minimizar o preço (inclusive os custos da transação para os clientes) para torná-los mais propícios e acessíveis;
 - Atingir os reais riscos de seguro cuja cobertura os mercados de baixa renda requerem;
 - Prover suficiente educação financeira ou assistência; e
 - Usar procedimentos simples de liquidação de sinistros com mecanismos apropriados para mitigar a incidência de fraude/risco moral.

3.2 Produtos

- 38) A gama de produtos de microsseguro é quase tão variada como a do seguro comercial. Os tipos de produtos existentes foram redesenhados para atender as necessidades de famílias de baixa renda e suas exigências específicas. Embora a coleção de produtos de microsseguro em oferta seja ampla, em muitos casos, ela está limitada a algumas formas de microsseguro de vida e microsseguro saúde. No caso do primeiro, é principalmente devido ao fator da preferência das microsseguradoras pelas coberturas de vida por causa dos custos mais baixos de estrutura e do risco limitado, e à ação dos provedores de microempréstimos para proteger seus ativos. A emergência do microsseguro saúde é em grande parte atribuída a promoção de mecanismos de proteção social alternativos, tais como as associações mútuas de saúde na África Ocidental. Não obstante isto, os produtos comumente conhecidos de microsseguro são:
- 39) **Microsseguro de vida:** O produto mais difundido de microsseguro é o de vida prestamista. Normalmente, é um produto obrigatório pelo qual as IMFs ou as seguradora parceiras absorvem o risco de não-pagamento em caso da morte de seus clientes. Frequentemente os microsseguros de vida cobrem somente o valor do empréstimo, mas podem também incluir benefícios para cobrir despesas com funeral do segurado e, às vezes, com benefícios de valor menor, também para os seus familiares, especialmente o cônjuge e os filhos. Poucas seguradoras oferecem produtos que cubram o período após a morte do responsável pelo sustento da família. Há também diversas associações funerárias informais e outras iniciativas locais para proporcionar assistência financeira e social às pessoas nesse momento de perda.

¹⁶ O guru por trás da articulação da perspectiva do “novo mercado” é C.K. Prahalad (2005), que diz em seu livro *Fortune at the Bottom of the Pyramid* que o “setor privado, em seu desejo de ... ganhar mercado, inventará novos sistemas dependendo da natureza do mercado.”

- 40) Em alguns casos, o seguro de vida é atrelado a um produto de **poupança de longo prazo**, como num seguro vital. Estes produtos ajudam os segurados a se preparar para despesas futuras, como taxas escolares, casamentos, e investimentos para a velhice. Os retornos são algumas vezes vagos, e lapsos, inflação, níveis altos de despesas e opções insuficientes de investimentos podem limitar o valor desses instrumentos, especialmente para segurados de baixa renda. Cooperativas de crédito e outras micro-seguradoras oferecem apólices de seguro de vida baseadas em uma conta de poupança com o benefício por morte sendo um múltiplo do saldo da poupança.
- 41) **Microssseguro saúde:** Dá cobertura contra as conseqüências financeiras de doenças e parto. As conseqüências financeiras são de naturezas diversas: despesas médicas diretas para prevenção, tratamento e cura (pagamento de consultas, testes laboratoriais, medicamentos, internações, parto, etc.); despesas não-médicas diretas, como transporte e alimentação em caso de internação; e custos indiretos (custos de oportunidade). Problemas de saúde e parto geralmente causam perda de tempo de trabalho produtivo tanto para pacientes quanto para quem está cuidando deste. Os programas de microssseguro saúde muito freqüentemente cobrem despesas médicas diretas, com uma lista predeterminada de riscos (ou serviços de saúde) que são cobertos. Poucos planos concedem benefício em dinheiro (reposição de renda) em casos de problemas de saúde ou parto.
- 42) Geralmente, a cobertura está sujeita a uma série de condições, p.ex. exclusão de doenças crônicas, limitação a medicamentos genéricos essenciais e/ou restrição dos serviços a um número limitado de provedores de serviços de saúde definidos. Pode haver um arranjo contratual com um prestador de serviços de saúde detalhando todos os serviços a serem prestados. Outra versão não envolve este tipo de acordo; os serviços são reembolsados até um valor predeterminado ao segurado que pode buscar o provedor de serviços de saúde que preferir. Na maioria das regiões há menos oferta de microssseguro saúde do que de vida, embora a cobertura de saúde seja, normalmente, a mais demandada pelas famílias de baixa renda. O padrão são as apólices com restrições que, por exemplo, limitam a hospitalização e a cobertura de enfermidades críticas. Poucos produtos de seguro saúde oferecem cobertura compreensiva. Assim como no seguro saúde comercial, os problemas com fraude, seleção adversa de riscos, e risco moral têm sido relevantes. Na última década o microssseguro saúde desenvolveu consideravelmente nas jurisdições da África Ocidental e na Índia.
- 43) O **microssseguro de invalidez** está normalmente associado com a cobertura de morte em produtos de seguro de acidentes pessoais. Freqüentemente, são concedidas coberturas de invalidez permanente ou temporária. Constatou-se que controlar os riscos nessas coberturas é oneroso, especialmente no caso de invalidez temporária, devido às possibilidades de fraude. O microssseguro que cobre a perda de membro¹⁷ é viável e a confirmação do sinistro é mais clara, porém o uso desse produto é limitado. Freqüentemente, quando esta cobertura é associada a um seguro de vida obrigatório de prestamista, o segurado nem sabe que esses benefícios existem.
- 44) Poucas micro-seguradoras oferecem **seguro de bens**, principalmente por causa dos riscos de fraude, do risco moral e da complexidade dos produtos, que requerem intermediários mais treinados e clientes com mais conhecimentos sobre o assunto. Os produtos oferecidos estão principalmente associados à cobertura de um empréstimo e/ou a um ativo adquirido com um empréstimo. Isso é, primariamente, para assegurar os interesses do financiador ao invés de um benefício para o segurado. Entretanto, alguns programas oferecem cobertura para bens pessoais, como no caso do microssseguro de automóvel brasileiro (seguro de danos físicos ao automóvel) e o seguro de animais disponível na Índia.
- 45) **Microssseguro agrícola:** os produtos de seguro agrícola nacionais falharam quase que universalmente em termos de viabilidade comercial. Há novos esforços sendo desenvolvidos para evitar parte da incidência de fraudes e do risco moral que infestam esses produtos. Está sendo testado em várias jurisdições um seguro agrícola baseado em índices meteorológicos, no qual a cobertura é acionada em caso de chuvas insuficientes e outras condições meteorológicas

¹⁷ Perda de membro significa a perda de partes do corpo, como pé, braço, dedo, etc..

mensuráveis. Antes, os bancos relutavam em fazer empréstimos a agricultores, principalmente por causa do risco de estes ficarem impossibilitados de pagar os empréstimos se houvesse uma seca. Agora, as coberturas baseadas em índices meteorológicos não apenas permitem que os agricultores tenham acesso aos empréstimos, mas também possam escolher uma cultura mais sensível às condições meteorológicas e muito mais rentável.

- 46) **Cobertura de catástrofe:** Enquanto nos países desenvolvidos cerca de um terço das perdas em decorrência de catástrofes naturais estão seguradas, praticamente não há esse tipo de seguro em países emergentes¹⁸. Em lugar do seguro, as famílias e empresas normalmente contam com a ajuda da família ou do poder público. Se essa ajuda não vier, pode haver conseqüências socioeconômicas significativas devidas a longos atrasos na reconstrução e recuperação. Os prêmios dos seguros contra desastres naturais incluem os custos de lidar com muitos pequenos contratos, distribuir os produtos, muitas vezes, em áreas remotas, assim como assegurar capital suficiente para cobrir os sinistros. Estes elementos combinados tornam o seguro mais custoso do que as perdas esperadas pelos eventos cobertos e, portanto o dilema das microsseguradoras constitui-se no fornecimento de um produto de baixo custo para uma clientela altamente exposta a riscos e de baixa renda.
- 47) No que diz respeito à gama de produtos, um desenvolvimento interessante é o surgimento de **produtos agregados**, que combinam coberturas de vida, saúde e bens, possivelmente subscritas por diferentes seguradoras, mas comercializados em conjunto na forma de um “pacote” por um agente. Os produtos “em pacote” parecem ter maior aceitação entre os consumidores e a vantagem adicional de a família poder ter acesso a mais serviços de seguros, economizando nos custos de operação. O lado negativo é que os produtos agregados são mais complexos e exigem mais conhecimento por parte do consumidor. Frequentemente os segurados de baixa renda não estão cientes de todos os benefícios dos produtos agregados e, conseqüentemente, os índices de sinistralidade são artificialmente baixos.

3.3 Partes Interessadas

- 48) Há uma gama de diferentes partes envolvidas no microsseguro. Como explicado na Seção 3.1.3, o mercado opera em diferentes níveis. Há os agentes públicos, como governos, os responsáveis pelo estabelecimento de políticas e os reguladores/supervisores no nível macro. Há as instituições de apoio e os intermediários, empresas ou indivíduos, no nível meso. Os atores privados operam no nível micro, incluindo os provedores de seguro, regulados ou não, e os provedores de serviços de saúde. Além desses, há os atuais e os potenciais segurados, as famílias de baixa renda.
- 49) Adicionalmente, alguns **doadores** e agências internacionais apóiam o desenvolvimento do microsseguro, como demonstrado no Quadro 1.

¹⁸ Munich Re NatCatSERVICE (2005). Natural disasters according to country income groups 1980- 2004. Munich Re, Munich.

Quadro 1. Doadores e Agências de Desenvolvimento Internacional no Microseguro

A popularidade do microsseguro tem aumentado entre doadores e agências internacionais de desenvolvimento, talvez porque trata das vulnerabilidades fundamentais da população de baixa renda e, portanto, atende a muitas prioridades de desenvolvimento. O microsseguro também implica investimentos em outras áreas, como a criação de empregos. Seja como ponto de entrada para a proteção social ou como abordagem do setor privado/setor financeiro, os doadores estão interessados nas contribuições do seguro para o desenvolvimento.

Essas agências podem ter um papel fomentador ao mesmo tempo em que aprimoram as boas práticas e o profissionalismo nos diferentes níveis do sistema financeiro envolvidos na oferta sustentável de seguros para a população de baixa renda. As áreas de intervenção incluem:

- a) educação de mercado no nível dos potenciais ou atuais segurados (“nível do consumidor”);
- b) provedores privados e públicos (tomadores de risco) que atuam no varejo oferecendo serviços de seguro em bases financeiramente viáveis e ao mesmo tempo apropriados para pessoas de baixa renda (“nível micro”);
- c) instituições de apoio, como *networks* e associações, câmaras de compensação, prestadores de serviços técnicos e de treinamento que promovem a transparência, incentivando o conhecimento gerencial e o desenvolvimento de recursos para o consumidor, assim como para os intermediários (“nível médio”); e
- d) reguladores, supervisores e responsáveis pelo estabelecimento de políticas (“nível macro”) criando um ambiente facilitador.

Em seus esforços para fortalecer os sistemas financeiros locais, doadores e agências de fomento usam diferentes instrumentos, desde a concessão de assistência técnica e apoio à capacitação em todos os níveis do sistema financeiro, até empréstimos *soft* a governos para várias atividades.

Além de canalizar fundos públicos, a mobilização de capital privado através de acordos de parcerias público-privadas se torna cada vez mais importante no apoio para o desenvolvimento do sistema financeiro.

Doadores e agências de desenvolvimento internacional trabalham em parceria com as partes interessadas do país, como governos, sociedades civis e o setor privado para coordenar e impulsionar seus engajamentos. Além disso, seus apoios devem ser condizentes com as normas internacionais.

O Grupo de Trabalho do CGAP sobre Microseguro foi criado para promover práticas eficientes, em conformidade com os padrões internacionais, para apoiar o microsseguro através do intercâmbio de conhecimento e experiência, desenvolvimento de métodos/ferramentas e incentivo às inovações.

3.3.1 Governo (nível Macro)

50) Na maior parte das economias emergentes, a escassez de recursos limita os esforços dos governos em auxiliar a população de baixa renda dentro do âmbito dos programas de seguridade social. Isso é particularmente verdade para os autônomos e trabalhadores na economia informal, que são, freqüentemente, difíceis de serem alcançados pelos programas. Mesmo quando tais programas existem, as populações de baixa renda podem não ter acesso integral a eles por diversas razões, inclusive a falta de informações, má definição de metas e, às vezes, politização dos programas.

51) Os objetivos dos serviços de seguridade social mais eficientes e holísticos e dos sistemas financeiros mais inclusivos são, em alguns casos, bastante similares. Isso é particularmente verdadeiro naqueles casos onde ambos estão baseados na premissa de que o estado é o administrador de riscos de última instância e responsável por assegurar que a população em geral é capaz de gerenciar seus próprios riscos efetivamente. Ambos os lados – os programas baseados no seguro social/redistribuição e os programas de microsseguro custeados com recursos privados – podem ser considerados como interligados e complementares. Alguns programas podem ter um componente de redistribuição que posteriormente cessará e que terá que ser assumido pelos segurados. Outros, como o seguro saúde para pessoas muito pobres, podem ter que contar inteira ou parcialmente com a redistribuição, uma vez que populações de alto risco freqüentemente não têm condições de arcar com os custos de sua própria cobertura. Entretanto, deve-se reconhecer que os programas de redistribuição inadequadamente projetados podem “sufocar” os microsseguros custeados com recursos privados de tal maneira que aquela cobertura efetiva e ampla do mercado seja comprometida.

- 52) A experiência das jurisdições da África Ocidental demonstra que freqüentemente os sistemas públicos de redistribuição não funcionam na economia informal. A única maneira para a população de baixa renda obter cobertura é pelo estabelecimento de microsseguradoras mútuas de saúde, que tem custos muito baixos; os prêmios chegam a ser de US\$ 0,50 por pessoa por mês. Há trabalhos sendo desenvolvidos para aumentar a capacidade dessas instituições dentro de um ambiente legal que reconheça seu papel e estabeleça regras específicas para elas (ver 57f).
- 53) É conducente para o desenvolvimento do microsseguro se os responsáveis pelo estabelecimento de políticas e outras partes interessadas estiverem engajados em um diálogo público-privado sobre o fornecimento de microsseguros, em que suas estratégias sejam apresentadas transparentemente.

3.3.2 Reguladores/Supervisores¹⁹ (nível macro)

- 54) Os supervisores de seguros podem ter um papel facilitador, tornando o ambiente regulatório mais indutor para o microsseguro, estimulando assim seu desenvolvimento, sem comprometimento dos aspectos prudenciais.
- 55) Nota-se que os supervisores têm assumido, cada vez mais, um papel pró-desenvolvimento, em adição a seu clássico papel de proteger segurados e manter a estabilidade financeira. é cada vez mais reconhecido como papel dos supervisores o desenvolvimento de mercados de seguro pelo aumento das eficiências de mercado e pela inclusão de pessoas, que atualmente estão incapacitadas de ter acesso ou custear seguro, através da criação de uma estrutura regulatória favorável para o desenho de produtos e mecanismos de distribuição. Para cumprir essas funções, os supervisores de seguro teriam que:
- a) entender os pontos fortes, as oportunidades e as ameaças inerentes ao microsseguro, e identificar os programas informais existentes em sua jurisdição;
 - b) estudar exemplos de regulação e supervisão de microsseguro de outras jurisdições e contribuir para a discussão internacional sobre as estruturas de regulação e supervisão do microsseguro;
 - c) promover um diálogo nacional sobre o microsseguro em sua jurisdição entre os responsáveis pelo estabelecimento de políticas, operadores, intermediários e consumidores de baixa renda;
 - d) coordenar com as diferentes autoridades supervisoras na sua jurisdição responsáveis por regular programas formais de seguros que possam não estar ainda sob sua responsabilidade (por exemplo, trocando sistematicamente informações para evitar arbitragem regulatória);
 - e) implementar normas apropriadas para o microsseguro, incluindo uma possível adaptação de suas práticas de supervisão;
 - f) como parte das exigências do regulador para analisar os mercados (PBS 11), exercer um papel mais amplo na percepção dos riscos a que está exposta a população de baixa renda, sua potencial demanda por serviços e as barreiras para acessar a serviços formais (barreiras reais ou baseadas em atitudes);
 - g) facilitar o treinamento do pessoal do quadro do órgão supervisor em aspectos específicos de microsseguro;
 - h) desenvolver indicadores de desempenho adequados e requerimentos para prestação e divulgação de informações para o monitoramento de esquemas de microsseguro; e
 - i) promover a introdução de tecnologia com base nas operações de microsseguro.
- 56) Um sistema de seguros estável e forte é crucial para sustentar o crescimento econômico de longo prazo e uma alocação eficiente de recursos. Para estabelecer um mercado de seguros estável, a confiança do público nas instituições pertinentes é de fundamental importância. A

¹⁹ Este documento usa o termo "supervisor de seguro" para se referir a autoridade responsável por regular a conduta dos negócios de seguros – tanto seguradores quanto intermediários – para proteger os interesses dos segurados em uma determinada jurisdição.

confiança apenas pode ser fortalecida e mantida se as instituições oferecerem serviços confiáveis e de qualidade e os interesses dos consumidores forem protegidos. No que diz respeito a isto, o supervisor de seguros precisa promover a estabilidade de longo prazo dos provedores de serviços através do monitoramento de sua saúde financeira e do tratamento dado a seus clientes. Estes aspectos são particularmente relevantes para o microsseguro, uma vez que, por um lado, muitos programas de microsseguro operam além do escopo regulatórios ou são regulados e/ou supervisionados por outra autoridade. Por outro lado, a proteção de consumidores de baixa renda é particularmente crítica, uma vez que consumidores com menos instrução são mais vulneráveis a esquemas fraudulentos e a vendas enganosas.

57) Em algumas jurisdições, os responsáveis pelo estabelecimento de políticas e os supervisores já tomaram medidas inovadoras para promover o microsseguro, tais como:

- a) Na Índia, a *Insurance Regulatory and Development Authority* (Autoridade de Regulação e Desenvolvimento do Seguro), em seus esforços para promover o desenvolvimento do microsseguro, elaborou para este uma regulação separada. Comparada com a do agente de seguro normal, esta regulação tem normas menos rígidas para o treinamento de agentes de microsseguro, desde que eles vendam um produto de microsseguro predefinido, submetido à autoridade pela seguradora. Outras características chave incluem a permissão para o pagamento de comissão mais alta para a venda de produtos de microsseguro e a venda cruzada por seguradoras, na forma de um produto que é apresentado ao consumidor como um pacote de seguros (com elementos de seguros de vida e não-vida), desde que haja uma clara separação entre os riscos de vida e os de não-vida na operação interna desse produto.
- b) No Brasil, o supervisor de seguros promoveu uma discussão sobre microsseguro no setor. Outros incentivos paralelos foram introduzidos, tais como a norma de ouvidorias e programas de educação do consumidor. Também foram considerados incentivos para canais de distribuição alternativos. Combinados com um tratamento tributário favorável para o seguro de vida, estes incentivos resultaram em uma indústria de seguros comercial focada e na expansão do provimento de microsseguros.
- c) Na África do Sul, uma nova faixa de operação está sendo considerada (licença para seguro funeral), com menos exigências de licenciamento e conformidade; em adição a isso, foi estabelecido o diálogo entre setor público e setor privado na forma da *S.A. Financial Sector Charter* (Carta do Setor Financeiro da África do Sul), o que resultou em metas de acesso para o segmento de baixa renda a serem atingidas voluntariamente pela indústria, bem como em padrões de produtos para operadores iniciantes, também voluntárias.²⁰
- d) Nas Filipinas, a Comissão de Seguros adaptou sua regulação sobre as Associações Mútuas de Benefícios (também referidas aqui pela sigla AMB), as quais são reconhecidas sob a legislação de seguro, criando uma nova forma de “AMBs de microsseguro (AMB-MS)”, com regras específicas para este segmento, tais como, produtos simples, exigências estipuladas para cumprir com padrões de desempenho, e uma definição de microsseguro baseada no patamar representado pela renda diária mínima de trabalhadores não-agrícolas na área metropolitana de Manila. As AMB-MS recebem tratamento favorável em relação a outras AMBs, em termos de um fundo de garantia menor durante seus primeiros anos de operação.
- e) No Peru, o supervisor divulgou uma regulação do microsseguro para a indústria de seguros e seus agentes, como as instituições de microfinanças e outros. Isto inclui, p. ex., uma definição de microsseguro, as exigências para produtos simples, regras para seguro em grupo e seguro individual, para regulação e liquidação de sinistros, e para a prestação de informações ao supervisor em forma simplificada.
- f) No Senegal e no Mali foi adotada uma regulação sobre microsseguro saúde operado por mútuas. Baseada em um processo participação, uma nova regulação está em

²⁰ Ver: www.zimele-loa.co.za para produto padrão de seguro de vida Zimele e www.saia.co.za para produto padrão de seguro não-vida Mzansi.

discussão em oito jurisdições da África Ocidental - UEMOA. Ela leva em conta as especificidades dessas instituições – instituições privadas, sem fins lucrativos, baseadas na solidariedade e que cobrem um risco social. As regras, particularmente as prudenciais, têm sido redigidas com o objetivo de proteger os indivíduos (consumidores), mas também de não exigir muito de instituições ainda novas e frágeis.²¹

58) As experiências dessas jurisdições constituem direções possíveis a serem consideradas por outras. Contudo, não existem soluções padronizadas e cada jurisdição precisa analisar sua situação particular e preparar sua própria abordagem.

3.3.3 Instituições de Apoio (nível Meso)

59) Para expandir suas operações, os provedores de seguros de varejo precisam de uma série de serviços prestados por instituições de apoio. No microsseguro, embora existam poucas instituições de apoio especializadas, as mais importantes são os serviços de resseguradores, organizações de pesquisa de mercado e de redes/associações.

60) **As redes (“networks”) e associações** estão ativamente engajadas nos seguintes empreendimentos: lobby para o setor e promoção de diálogo, monitoramento e auto-supervisão, elaboração e aplicação de código de conduta, pesquisa e desenvolvimento de produto, e obtenção de recursos para investimentos comuns. Algumas também oferecem serviços administrativos de apoio, assistência na distribuição, oferecendo suporte técnico e capacitação.

61) Há também instituições *apex* (*ver glossário*), não pertencentes à atividade de seguros, com ligações com o microsseguro, tais como as associações cooperativas de crédito ou cooperativas agrícolas, que podem facilitar a oferta de microsseguros atuando como canais de distribuição.

62) Entre as instituições de apoio também podem estar incluídas universidades e centros de pesquisa. As pesquisas especializadas podem ser usadas para desenvolver análises críticas de mercado ou informações de subscrição de riscos para uso de entidades de microsseguro.

63) A disponibilidade de serviços inovadores de suporte pelas *apexes* ou firmas privadas podem facilitar significativamente o fornecimento de microsseguro. Normalmente, as *apexes* são nacionais ou regionais (em grandes jurisdições), embora associações internacionais, como a Federação Internacional de Seguro Cooperativo e Mútuo (ICMIF), também ofereçam o benefício de uma rede mais ampla e o compartilhamento de lições internacionais.

64) Para expandir a oferta de microsseguro, os resseguradores precisam reconsiderar as perspectivas do mercado de baixa renda. Eles talvez precisem de um novo modelo de negócio para vender seguro em pequenas porções, de modo que essas vendas possam ser acumuladas até um volume financeiro significativo ao longo do tempo. Mas, isto pode exigir um substancial investimento inicial. Os resseguradores precisam considerar que papel eles podem desempenhar na redução de barreiras para entrar em mercados arriscados nos quais há poucas informações sobre a incidência de riscos ou em prover suporte técnico a novos operadores. Eles também estão bem posicionados para bancar melhores pesquisas sobre o lado da demanda do mercado em todas as jurisdições. Em algumas instâncias, os resseguradores são impedidos de engajamento no mercado de baixa renda; por exemplo, não podem ressegurar as Friendly Societies (um tipo de mútua beneficente) na África do Sul. Finalmente, em algumas jurisdições, a regulação dos mercados financeiros restringe o acesso a resseguradores estrangeiros, por causa de restrições de câmbio de moeda estrangeira, e isto pode limitar o acesso a arranjos de resseguro adequados.

²¹ Para mais informações, por favor, ver: www.itcilo.org/step/mutuelles

65) Assim como no caso do seguro, o microsseguro também requer uma vasta quantidade de dados para permitir a tomada de decisões atuariais, de subscrição e de negócio. As questões sobre a qualidade dos dados apresentam complexidades singulares e importantes. No desenho de produtos de seguro para qualquer tipo de risco, as seguradoras (tanto públicas como privadas) devem entender as propriedades estatísticas pertinentes. Isto requer tanto informações estatísticas de longo prazo como modelos atuariais, ambos com credibilidade, para definir as probabilidades relevantes e prever a possibilidade de vários eventos. Uma importante área de apoio por parte do setor público pode ser o desenvolvimento de fontes de informações, tais como os mapas de riscos, que aperfeiçoam a capacidade institucional, tanto dos provedores públicos como privados, para identificar e analisar riscos. Essas informações podem constituir uma base comum sobre a qual o processo transparente de identificação e a fixação do preço dos riscos (taxas de prêmio) podem estar baseados.

3.3.4 Categorias de seguradores que fornecem microsseguro (nível Micro)

66) No contexto do microsseguro, podem-se distinguir três categorias de provedores, segundo as regras e regulações específicas (de seguro e outras) que se aplicam a eles (ver Tabela 2). As entidades na categoria 1 – **reguladas pela legislação de seguros** – são supervisionadas pelo supervisor de seguros. Em muitas jurisdições, há vários tipos de seguradores licenciados, como sociedades anônimas, e as sociedades mútuas e cooperativas; em outras jurisdições, a legislação de seguros abrange apenas um tipo de instituição, a das companhias organizadas como sociedades anônimas.

Tabela 2. Classificação resumida dos provedores de seguros, conforme seu status legal

Categoria 1	Categoria 2	Categoria 3
Organizações reguladas e licenciadas com base na legislação de seguros (seguradoras)	Organizações reguladas e/ou licenciadas com base em outra legislação (entidades formais cf. outra legislação que não a de seguros)	Programas informais (sem qualquer registro e não-subordinados a qualquer legislação específica)
<ul style="list-style-type: none"> • Seguradoras comerciais (companhias por ações) • Seguradoras cooperativas ou mútuas (baseadas em seus membros) <p>Algumas jurisdições isentam certas seguradoras de supervisão embora elas operem com seguros.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sociedades ou associações funerárias • Cooperativas subordinadas à autoridade responsável por cooperativas • Mútuas subordinadas à autoridade responsável por mútuas ou a outra legislação • Programas de seguro saúde ou provedores de serviços de saúde subordinados às autoridades de saúde • Seguros oferecidos em agências dos correios, sob a autoridade postal • Organizações não-governamentais (ONGs) 	<ul style="list-style-type: none"> • Funerárias ou associações de benefício por morte não registradas • Grupos informais e associações comunitárias

67) A segunda categoria é a das seguradoras **reguladas por qualquer outra legislação (que não a de seguros)**. Essas entidades são reguladas e/ou licenciadas por autoridades e, nem sempre, essa regulação está baseada em princípios de regulação de seguros. Por exemplo, uma autoridade responsável por cooperativas ou uma autoridade da saúde registra e, às vezes,

supervisiona as entidades segundo seu próprio código ou conjunto de regras.²²

- 68) A terceira categoria é a dos provedores **informais**, que podem ser indivíduos ou grupos de pessoas (associações sem registro e sanção formal), os quais partilham seus riscos sem subordinação a qualquer dispositivo legal. Eles não estão sujeitos a qualquer tipo de supervisão e não são registrados. Embora os Princípios Básicos do Seguro da IAIS e sua Metodologia não contenham uma explanação tão explícita sobre atividades permissíveis, como no caso da Metodologia dos Princípios Básicos de Basiléia,²³ uma explanação pode ser útil no desenho de estruturas alternativas para regular e supervisionar operações financeiras ou de seguro realizadas na informalidade.
- 69) O Padrão de Supervisão da IAIS sobre Licenciamento (1998) contém uma disposição parecida. A Seção III indica que pode haver “operações de seguro que podem não ser licenciadas” (parágrafos 15-17), porque as importâncias seguradas não excedem certos montantes, ou em que as perdas são compensadas pelos pagamentos em espécie, e em que as atividades são realizadas seguindo a idéia de solidariedade.
- 70) Os supervisores de seguros se mantêm cautelosos quanto ao fato de os provedores “operarem no subterrâneo”. Embora não licenciados ou supervisionados, os provedores informais podem precisar ser registrados, pois assim os supervisores ficam cientes de sua existência e podem tomar providências para remediar situações, caso necessário. As intervenções podem incluir a imposição de um procedimento de licenciamento no caso em que a abrangência e a escala das atividades de um provedor de microsseguro exceda certos limites. Na Índia, a legislação de seguros permite que o Governo isente determinados seguradores de supervisão pelo supervisor de seguros.

3.3.5 Seguradores regulados pela legislação de seguros

- 71) Embora as seguradoras mútuas e cooperativas tenham um histórico de serviços prestados a seus membros, entre estes se incluindo as famílias de baixa renda, os seguradores comerciais da maioria das jurisdições de mercados emergentes só recentemente descobriram as famílias de baixa renda como um novo segmento de mercado. Algumas seguradoras são empurradas pela concorrência para os segmentos mais baixos do mercado. Outras entram nessa área motivadas pelo diálogo público, ou persuasão moral, para inovar com este novo segmento consumidor.
- 72) Quando as seguradoras reguladas, que geralmente não estão familiarizadas com o microsseguro, decidem entrar nos mercados de baixa renda, elas se deparam com uma série de questões novas ou tarefas adicionais. As seguradoras que tentaram entrar nesta área sentiram a necessidade de:
- entender a demanda e os riscos incidentes em um mercado com o qual não estão familiarizadas;
 - fazer parceria com novos agentes ou canais de distribuição;
 - ajustar seus mecanismos de controle para se adequar aos riscos do microsseguro (por exemplo, a documentação comprobatória de sinistros pode não ser possível em áreas rurais, ou os controles usados para verificar uma apólice de US\$100.000 de cobertura não seriam apropriados se a importância segurada fosse de US\$1.000);

²² Na África Ocidental, os microseguradores de saúde não são regulados pelo Código CIMA, que se aplica às operações de seguros. Na África do Sul, as pequenas seguradoras criadas com base na Lei das Friendly Societies estão isentas (dentro de um certo patamar) da Lei de Seguro de Longo Prazo (Long Term Insurance Act).

²³ Ver critério essencial 4 do Princípio 2 (atividades permissíveis) e nota de rodapé 11. O critério essencial 4 diz que “a obtenção de depósitos do público é geralmente reservada a instituições que são licenciadas e sujeitas a supervisão como bancos.” A nota de rodapé 11 diz que a palavra “geralmente” permite a presença de instituições financeiras não-bancárias, as quais podem ser reguladas de forma diferente dos bancos, mas obtêm depósitos e oferecem serviços de empréstimos, desde que essas instituições, tomadas em conjunto, não detenham uma proporção significativa dos depósitos em um sistema financeiro. Essas instituições devem estar sujeitas a uma forma de regulação proporcional ao tipo e tamanho de suas operações.

- adaptar requerimentos restritos de contabilidade e de prestação de informações que podem ser inapropriadas para o microsseguro em face dos altos custos envolvidos;
- investir nas bases para iniciar operação, incluindo desenvolvimento de produto, obtenção de licença para nova linha de produtos, e organizando fundos de garantia ou resseguro;
- educar ou treinar seus empregados em microsseguro;
- identificar e educar potenciais consumidores de microsseguro;
- descobrir meios de avaliar riscos de clientes de microsseguro sem dados históricos;
- ajustar as tábuas (mortalidade, invalidez, longevidade) para os cálculos atuariais;
- admitir a necessidade de abordagens inovadoras para reduzir custos e de ter que aceitar uma expectativa de taxas de retorno menores (pelo menos por algum tempo);²⁴
- entender que mínimos regulatórios, quando obrigatórios, podem ser um obstáculo;
- obter incentivos ou subsídios (como tratamento tributário favorável), quando possível.

3.3.6 Seguradores regulados por outra legislação e seguradores informais

- 73) As entidades listadas na Categoria 2 da Tabela 2 – seguradoras reguladas por qualquer outra legislação – podem variar consideravelmente em tamanho e tipo. Contudo, essas instituições têm muitas características comuns.
- 74) Os programas de seguros fora da abrangência da legislação de seguros – sejam os da Categoria 2, sejam os informais da Categoria 3 – usualmente surgem de uma necessidade comum de compartilhar risco entre indivíduos de uma população local. Eles têm a vantagem de usar mecanismos de produção e distribuição de ótimo custo/benefício, têm pouco custo inicial e podem inovar livremente, uma vez que não estão constrangidos por regras e normas de seguro. Isto é particularmente verdadeiro para as seguradoras informais. Em algumas jurisdições de mercados emergentes, a supervisão na Categoria 2 pode ser bem fraca, comparada com a supervisão exercida por autoridades de seguros. Essas seguradoras ocupam um espaço vazio e exercem um papel útil em dar proteção a famílias de baixa renda. Contudo, quando os esquemas crescem, pode ser necessário que sejam apropriadamente regulados e supervisionados.
- 75) Operações de seguro que não são bem reguladas e supervisionadas raramente têm preços baseados em princípios atuariais e os esquemas ou instituições são encontrados em falta, em termos de provisões e reservas técnicas suficientes. Os agentes ou outros canais das seguradoras informais não têm licença e, assim, não são supervisionados. Como resultado, os clientes não têm proteção como consumidores e contam apenas com sua confiança.
- 76) As sociedades ou associações de benefícios de funeral são a forma mais comum de esquema de microsseguro fora do âmbito da legislação de seguros. Embora possam estar registradas em conformidade com a legislação aplicável a sociedades (ou uma legislação equivalente), sendo assim entidades formais, elas não são licenciadas como seguradoras.
- 77) Nem todas essas micro-seguradoras têm que ser ou podem ser reguladas, embora existam boas razões para subordinar à legislação de seguros os esquemas da Categoria 3 e, em alguns casos, também os esquemas da Categoria 2, quando envolverem quantidades muito grandes e atingirem um certo tamanho. O custo da transformação, tanto para o supervisor quanto para a micro-seguradora, pode ser muito alto comparado com os riscos envolvidos e os serviços procurados por seus clientes típicos. Além do mais, o esforço de se tornar uma entidade regulada pela legislação de seguros pode ter conseqüências não pretendidas. Por exemplo, seguradoras formais podem estar incapacitadas para prestar serviços a pessoas sem prova de identidade.
- 78) Existem esquemas de microsseguro que gostariam de se transformarem em seguradoras licenciadas; contudo, as disposições da regulação podem não ser apropriadas para eles. As

²⁴ The case of AIG Insurance in Uganda, partnering with a MFI, has shown that Microinsurance schemes can also be highly profitable for the insurer and the agent.

exigências de capital mínimo de alto valor, que freqüentemente não são proporcionais ao nível de aceitação de riscos, são em alguns casos consideradas um impedimento para a saída da informalidade, ou uma barreira à entrada de micro-seguradoras especializadas. Por um lado, o supervisor parece estar certo por não encorajar o licenciamento de entidades de seguro com fracas estruturas de propriedade e capital. Entretanto, por outro lado, é difícil de justificar a recusa de uma licença a pequenas organizações, com base em exigências estritas que elas nunca poderiam cumprir (como por exemplo, as de estrutura de propriedade, forma legal, e capital mínimo), que são, na verdade, inapropriadas para os tipos de serviços que estão prestando. Em conseqüência, elas ficam sem opção, a não ser a de operar em áreas “quase legais”, sem contornos definidos, fora das leis de seguros e ao largo da supervisão de sua conduta no mercado e seu uso dos mecanismos de prudência do seguro. Algumas jurisdições estabelecem exigências de capital de acordo com o nível do empreendimento e/ou da aceitação de riscos, facilitando às micro-seguradoras sua migração para o status de seguradoras licenciadas.

- 79) Para evitar atrair a atenção de supervisores e arriscar o encerramento de suas operações, elas costumam dar a seus produtos outros nomes que não o de seguro. Em muitas jurisdições, por exemplo, prestadores de serviços de saúde operam esquemas paralelos em que oferecem serviços grátis ou com descontos, em troca de pagamentos regulares (prêmios). Os consumidores que aderem a esses esquemas não são titulares (ou segurados) de uma apólice de seguro e, no caso do hospital decidir não cumprir suas promessas, haverá pouca chance de recurso.
- 80) Tais arranjos podem ter implicações negativas no nível institucional e no nível do consumidor, embora esses serviços venham ser os únicos aos quais uma família pobre tem acesso. Primeiro, esses provedores operam em uma área operacional não-nivelada, que reflete distorções de mercado e uma falta de transparência, e favorece a conduta arbitrária de provedores. Segundo, eles tem pouca chance de crescer, atrair investidores ou sócios, ou acessar mecanismos de transferência de riscos como o resseguro. Terceiro, eles podem ter poucas reservas, ou nenhuma, e ser bem ineficientes. Conseqüentemente, falta a partilha do risco e o suporte técnico adequado de resseguradores para a subscrição e a administração dos sinistros. Se essas micro-seguradoras fossem licenciadas nos termos da legislação de seguros, poderiam ter acesso a resseguro (e ao suporte técnico dos resseguradores) e poderiam administrar seu capital mais eficientemente.
- 81) Sem a licença, a micro-seguradora está aprisionada em um círculo vicioso: sem licença e sem resseguro significa um risco maior de a operação fracassar e o risco de a operação ser encerrada pela autoridade reguladora ou pela polícia. Isto também tem sucessivos efeitos negativos sobre os clientes, tais como:
- a) maior risco significa prêmios mais altos, pois a seguradora não-supervisionada tenta cobrir riscos não previstos;
 - b) a incerteza aumenta a possibilidade de clientes saírem do esquema, e
 - c) a irregularidade das contribuições ameaça a sustentabilidade do esquema ou da instituição. Ameaça também a segurança dos fundos do esquema e impede seu desenvolvimento ordenado, o que elimina a oportunidade de permanecer competitivo no longo prazo.
- 82) Para minimizar o risco de falência e o de intervenção de autoridade superior para dirimir dúvidas sobre regulação, com respeito a todos os participantes do mercado, cada legislação pertinente deve definir claramente o órgão governamental responsável pela supervisão dos respectivos provedores de seguros.
- 83) Do ponto de vista da regulação de seguros, o microsseguro pode ser considerado um “ramo”, uma vez que muitos tipos diferentes de provedores podem oferecer microsseguro e, em alguns aspectos (por exemplo, conduta no mercado), eles devem observar as mesmas regras e normas, embora estejam enquadrados em estipulações diferentes. A regulação do microsseguro como um “ramo” tem a vantagem de evitar a arbitragem regulatória, embora regulações especiais de acordo com o tipo do provedor (cooperativa, sociedade anônima, mútua) permanecem válidas (ver 125 e Tabela 3).

84) Em algumas situações, uma tolerância regulatória para com esquemas de seguro fora da lei de

seguros pode ser mais desejável do que criar uma nova estrutura regulatória, pelo menos até que surjam esquemas de tamanho suficiente para justificar serem regulados pela legislação de seguros.

85) Em outras situações, especialmente no caso de instituições sem fins lucrativos que administram planos de seguro saúde, pode ser mais adequado promover uma legislação específica que estabeleça regras para essas atividades de seguro, levando em consideração a função e a natureza especiais dessas instituições. É preciso verificar em que medida essas regras também podem ser válidas para este tipo de provedor.

3.3.7 Intermediários

86) No microsseguro, os intermediários têm sido definidos de modo amplo como sendo alguém ou qualquer instituição que possa assistir no provimento de cobertura de seguro para famílias de baixa renda por uma ou mais de uma companhia. A gama de intermediários institucionais e individuais que atuam em microsseguro é ampla.

87) Confiança é uma questão importante no microsseguro. A falta de interesse das seguradoras em relação ao microsseguro poderia ser mitigada por meio de cooperação apropriada com redes de distribuição reconhecidas, se não supervisionadas. Essencialmente, isto pode incluir qualquer veículo que uma seguradora possa usar para distribuir efetivamente produtos de seguro, e pode incluir instituições de microfinanças, cooperativas de crédito, cooperativas financeiras e não-financeiras, varejistas, agências de correios, ONGs (ou seu pessoal de frente), agentes de telefones celulares, mulheres de pequenas cidades, ou uma equipe de vendas especializada em microsseguro.

88) Na intermediação do microsseguro há vários problemas no balanceamento entre a necessidade de proteger o consumidor, por um lado, e a possível necessidade de ajustar a regulação e supervisão para facilitar o acesso dos pobres. Um problema comum é que outras leis (p.ex., regulação dos bancos) podem não permitir que uma instituição de microfinanças atue como agente. A regulação da intermediação em algumas jurisdições (no interesse da proteção do consumidor) exige um nível mínimo de treinamento e know-how. O licenciamento costuma envolver treinamento extensivo e taxas de certificação, que são mal adequadas para o microsseguro. Portanto, freqüentemente, esses agentes não têm licença (ver 57a – menos exigências para agentes).

89) Os corretores, embora sejam normalmente mais diretamente regulados por uma autoridade reguladora da conduta no mercado, têm um papel duplo e um potencial conflito de interesse no caso de falharem em oferecer assistência sem atitudes preconcebidas. Em tal situação, eles atuam simultaneamente como representante de seus clientes e da seguradora, uma vez que recebem incentivos por vender apólices de uma seguradora em particular. Em alguns lugares, os corretores adotam uma postura séria em relação a seu papel de representantes de seus clientes. Outros corretores estão muito mais focados nas possibilidades de lucrar com possíveis comissões, de modo que há um risco significativo de ocorrer vendas enganosas, especialmente no caso do microsseguro em que as comissões serão muito menores porque são relativas a prêmios de pequena monta.

90) Os intermediários envolvidos na atividade de microsseguro devem estar motivados e treinados para dar informações suficientes que habilitem o cliente a tomar uma decisão fundamentada, embora deva ser feito um balanceamento entre os modelos baseados em assistência de alto custo, a obrigação de informar e revelar dados pertinentes e os modelos de não-assistência.

91) A remuneração de agentes e corretores de microsseguro segue geralmente uma das três formas seguintes:

- a) A mais comum é a da comissão. Em geral, os intermediários ganham entre cinco e vinte por cento dos prêmios como comissão.
- b) Em outros casos, o intermediário partilhará uma parte do risco com a seguradora. Nesses casos, o intermediário e a seguradora partilharão um excedente, após a

dedução de uma importância fixa para cobrir as despesas gerais da seguradora.

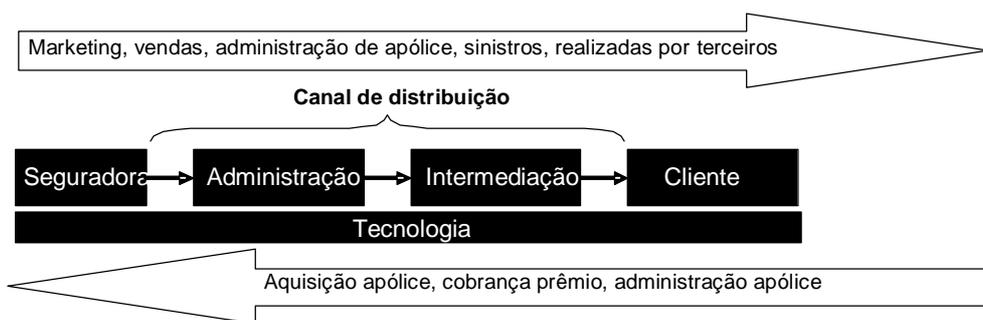
- c) A terceira forma é a do método de adicionar um valor ao preço original do seguro. Nesses casos, a seguradora vende as apólices de seguro em grupo para agentes institucionais. Esses agentes institucionais adicionam o valor de sua remuneração ao prêmio original a ser pago pelos segurados, os quais freqüentemente têm que adquirir o produto. Adições de 100% do prêmio não são incomuns no microsseguro. Se não houver uma prestação de contas adequada dessas práticas, elas poderão conduzir a vendas enganosas, fraude e discriminação de segurados.

92) O papel dos corretores no microsseguro pode ter um potencial como um possível representante do segurado, mas poucos exemplos foram implementados. Esforços têm sido feitos para promover o microsseguro para corretores em várias jurisdições; entretanto, os resultados ainda não são conhecidos.

93) Os supervisores também precisam ser preparados para o surgimento de novos canais de distribuição, tais como varejistas ou agências de correios, que levam o produto para perto das famílias de baixa renda; bem como as novas tecnologias, como os telefones celulares, que representam uma promessa significativa de aumentar eficiências e reduzir os custos de operação e que são elementos cruciais para a oferta massiva de microsseguro.

94) Para resumir a discussão, a Figura 3 apresenta um modelo genérico de distribuição de seguro

Figura 3: Modelo funcional de distribuição de seguros



Fonte: Genesis Analytics adapted from Leach, FinMark Trust 2005

95) A distribuição engloba uma gama de funções. A distribuição não está limitada apenas a atividades de vendas e inclui uma variedade de atividades administrativas e de intermediação necessárias para a entrega do produto ao cliente. Essas funções incluem marketing, vendas, cobrança de prêmios, gestão de apólices e de clientes, administração da apólice e pagamento de sinistros. Essas atividades de distribuição podem ser conduzidas por várias entidades e os papéis de determinadas entidades podem variar caso a caso. Os principais componentes do canal de distribuição são: seguradora (que assume os riscos), administração, intermediação e plataforma de tecnologia.

96) A importância do desdobramento de atividades e instituições é que diferentes instituições e funções podem estar sujeitas a diferentes aspectos de regulação, diferentes estruturas de custos ou diferentes incentivos e podem, portanto, apresentar desafios específicos com respeito à distribuição do microsseguro.

- **Quem assume os riscos:** No diagrama acima, quem assume os riscos é quase sempre uma seguradora registrada. Esta é a entidade que na instância final é responsável pelo risco.
- **Administrador:** A administração da apólice pode ser feita no nível da seguradora ou do intermediário ou pode até ser terceirizada para uma entidade especializada. Às vezes, pode-se conseguir uma significativa redução de custos quando as funções administrativas são terceirizadas para uma entidade especializada.

- **Intermediário:** O intermediário é responsável pelas atividades que precisam de contato com o cliente e pode tomar uma gama de formas, incluindo a de uma divisão de vendas diretas, agentes próprios ou independentes, varejistas, etc.
- **Tecnologia:** A plataforma de tecnologia pode incluir uma gama de tecnologias que vão desde soluções eletrônicas sofisticadas que usam telefones celulares até tecnologias sociais na forma de cobrança de prêmio através de grupos de auto-ajuda.

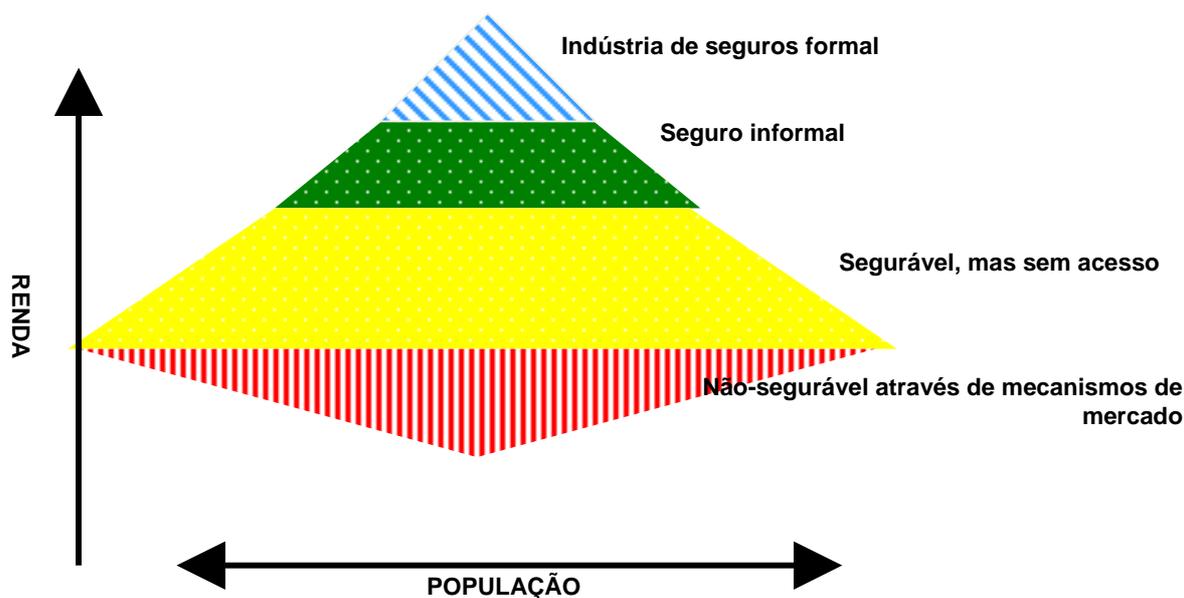
Várias combinações de instituições e funções são possíveis e a combinação particular de uma estrutura institucional e funcional e as relações entre os vários componentes determina as características finais de um determinado modelo de distribuição.

3.3.8 Segurados (ou titulares de apólices)

- 97) Como mencionado acima, o microsseguro serve a um tipo de clientela diferente da que é servida pelo seguro tradicional. Os segurados do microsseguro são pessoas de baixa renda recebida em fluxos irregulares, muitas vezes, trabalhadores autônomos ou empregados em empreendimentos informais. Eles podem viver em áreas urbanas de alta densidade ou em remotas áreas rurais que sofrem de fraca infra-estrutura, como vias públicas, mercados, água e eletricidade. Eles costumam ter um baixo nível de instrução e pouco entendimento de questões financeiras, e podem não possuir uma carteira de identidade nacional ou um certificado de condição de saúde.
- 98) Em termos financeiros, os clientes de microsseguro estão acostumados a poupar e procuram este serviço. Entretanto, eles costumam poupar em meios não-financeiros ou não-tradicionais, como ativos físicos, contas de poupança e associações de crédito, ou em clubes funerários. Nos casos em que os clientes de microsseguros obtiveram micro-créditos, eles provaram ser bons pagadores e honraram suas obrigações.²⁵ O fato de o serviço financeiro ser orientado para o cliente, estruturado para se ajustar às necessidades e ao potencial de uma família de baixa renda é da maior importância.
- 99) As altas taxas de desistência e cancelamentos por falta de pagamento que alguns esquemas de microsseguro experimentaram estão freqüentemente relacionadas a problemas com o provedor do serviço, não com o segurado. Por exemplo, as desistências podem indicar um produto mal projetado, um mal-entendido sobre termos e condições da apólice, ou a ineficácia e falta de foco do marketing. Em adição, famílias de baixa renda costumam ser mal-informadas sobre as consequências negativas de não-pagamento ou atraso no pagamento dos prêmios (perda da cobertura da apólice).

²⁵ Segundo a Bolsa de Informações em Microfinanças (www.themix.org), muitas IMF têm taxas de perda nos empréstimos abaixo de 2%, que são consideravelmente mais baixas do que as de segmentos de renda mais alta em alguns mercados emergentes.

Figura 4. Quem está segurado por quem?



Fonte: Michael McCord, presentation at IAIS tri-annual Meeting in May 2006, Ottawa. Adapted from Churchill.

- 100) Em geral, as pessoas de baixa renda tendem a ter uma limitada, ou nenhuma, exposição ao seguro e podem não ter muita confiança que os sinistros serão pagos pelas seguradoras. Se elas tiveram experiência com serviços de seguros, talvez tenham tido pouca oportunidade de recorrer contra erros e má conduta do provedor desses serviços. Além disso, é comum elas não conseguirem obter os registros e documentos que as seguradoras costumam exigir (como atestados de óbito de pessoas que morrem em áreas rurais remotas ou certidões de nascimento para comprovar sua idade).
- 101) Em muitos países, um grande número de pessoas pobres poderia ser segurável se os produtos fossem projetados e distribuídos apropriadamente (ver Figura 4). Na falta de acesso a inovadores serviços de seguro orientados para o cliente, as famílias de baixa renda tendem a procurar os sistemas governamentais (que freqüentemente são inapropriados) ou os esquemas auto-organizados, como as sociedades mútuas de benefícios. Mesmo quando esses sistemas estão disponíveis, eles não atendem todas as necessidades de cobertura; as famílias de baixa renda ainda têm que bancar riscos substanciais com seus próprios recursos, esvaziando suas poupanças, vendendo bens, reduzindo seu consumo, crédito e outros meios.

3.4 Desafios

- 102) **Cobertura de seguro:** Em mercados emergentes, uma baixa percentagem da população usa os serviços do seguro convencional, em comparação com mercados desenvolvidos. Uma vez que nem os esquemas governamentais, nem os esquemas de seguro informal cobrem efetivamente essa lacuna, a maioria da população não tem acesso à proteção do seguro. A distribuição não alcança os milhões de pessoas economicamente ativas que trabalham na economia formal e menos ainda as que estão na informalidade. As conseqüências do racionamento de seguro para a economia como um todo podem ser significativas: destruição de riquezas; produtividade e crescimento econômico reduzidos; perda de investimentos em recursos humanos por meio da educação; vida produtiva encurtada; entidades de saúde pública sobrecarregadas.
- 103) **Assimetria de informações:** Uma razão para este “racionamento” de seguro está relacionada com a assimetria das informações. Quando as seguradoras não conseguem

distinguir entre bons e maus riscos, elas tendem a evitar esse mercado. Mesmo quando o seguro está disponível, o medo da seleção adversa de riscos e do risco moral, e os custos para mitigar esse medo, resultam em racionamento. A assimetria de informações pode ser um problema ainda mais grave para o microsseguro, especialmente para uma seguradora do mercado tradicional com pouca experiência ou compreensão do mercado de baixa renda.

- 104) **Custos de operação:** O racionamento também está relacionado com o fato de que para emitir uma apólice de seguro, as seguradoras incorrem em significativas despesas operacionais, em termos de (a) intermediação do produto, (b) cobrança dos prêmios em locais onde é possível não haver contas bancárias, (c) análise e pagamento de pequenos sinistros. Esses custos tendem a ser, relativamente, mais altos para apólices pequenas, especialmente se forem determinados em bases percentuais. Os custos crescentes têm que ser incluídos nos prêmios, aumentando o custo da cobertura de seguro.
- 105) **Tipos de provedores:** A gama de provedores varia consideravelmente em termos de natureza institucional e forma legal. Não há um “tipo ótimo” de provedor de microsseguro, uma vez que cada mercado de seguro tem características diferentes. Em algumas jurisdições, há muitos provedores de microsseguro informais que deveriam ser licenciados (“*up-grading*”). Em outras jurisdições, companhias de seguros têm o potencial e o interesse de atender as famílias de baixa renda (“*down-scaling*”). Finalmente, há micro-seguradoras que talvez nunca venham a se converter em provedores formais porque são relativamente pequenos, operam em áreas remotas, os riscos regulatórios são relativamente baixos e o custo da formalização os forçaria a sair do mercado.
- 106) Algumas seguradoras não-comerciais apresentam soluções que envolvem custos de operação potencialmente mais baixos. O seguro mútuo, por exemplo, é atraente para grupos homogêneos em termos de risco, e motivados para controlar o risco moral e a seleção adversa de riscos. De fato, as “mútuas surgiram como um meio eficiente de tratar desafios contratuais causados por agregados de incertezas que dificultavam a fixação de preços e a operação e pelo risco moral”²⁶. Várias características do seguro mútuo reduzem os custos de operação, permitindo preços de seguro mais acessíveis. Atualmente, muitos dos esquemas de microsseguro existentes são mútuos, que são supervisionados pelo supervisor de seguros, por outras autoridades, ou não são supervisionados.
- 107) **Sistemas de distribuição:** Os sistemas de distribuição da maioria das seguradoras não estão estruturados para atender o mercado de baixa renda. As pessoas que trabalham para as companhias de seguros usualmente não estão familiarizadas com as necessidades e preocupações das famílias de baixa renda. Similarmente, a cultura e os incentivos nas companhias de seguros premiam e encorajam o pessoal de vendas a enfocarem as apólices de grande porte, clientes mais rentáveis e desencorajam a venda de seguros para famílias de baixa renda. O sistema de corretores, agentes e de venda direta usado pelas seguradoras é geralmente apropriado para atender clientes de maior valor, como empresas e indivíduos de alta renda, mas, em geral, ainda não trabalhou para o mercado de baixa renda. Limitações impostas por meio de remuneração restritiva na distribuição de produtos de seguro, como tetos para comissões, podem limitar a expansão do microsseguro.
- 108) Canais de produção e distribuição inovadores podem diminuir os custos de operação das seguradoras. De fato, o sucesso em microsseguro está baseado na redução de custos operacionais. Em algumas jurisdições, essas questões levaram a ligações entre companhias de seguros e organizações que tradicionalmente trabalham com famílias de baixa renda e que tem, portanto, um entendimento melhor desse mercado e podem ajudar a prestar serviços de microsseguro de maneira adequada e sustentável.
- 109) **Educação e conscientização do cliente:** Um dos maiores desafios para o microsseguro é o representado pela falta de informações sobre o seu mercado alvo e da não-compreensão de suas características. Isto leva a uma fraca demanda por esses serviços. E também abre a porta para a

²⁶ Ver Nekby, L. (2004) pág. 119

venda deliberadamente enganosa por parte de agentes se esforçando para conseguir alcançar quotas ou níveis mais altos de comissão, o deteriora ainda mais a reputação do seguro.

- 110) Clientes potenciais de microsseguro costumam ser céticos quanto a pagar prêmios por um produto intangível, com benefícios futuros que talvez nunca sejam reclamados – e eles nem sempre confiam em companhias de seguros. Educar o mercado e superar seus preconceitos contra o seguro é, portanto, um grande desafio. Promover a educação do consumidor sobre o valor do seguro consome muito tempo e dinheiro, embora o retorno em termos de redução das taxas de cancelamento de apólices por falta de pagamento dos prêmios possa ser considerável. O mercado deve ser conscientizado das vantagens de ter seguradoras que são reguladas.
- 111) **Proteção do consumidor:** O mercado de baixa renda é particularmente vulnerável a pelo menos duas formas de abuso. Primeiro, agentes ou vendedores de seguros podem dar informações enganosas ou enganar clientes de baixa renda, enquanto usam práticas agressivas de vendas. Segundo, pessoas de baixa renda são freqüentemente forçadas a comprar seguro quando fazem empréstimos, ou elas não são informadas de que têm outras opções. Nesses produtos, é comum serem encontradas taxas de sinistralidade extremamente baixas, sugerindo que os segurados não estão cientes da cobertura. A consciência sobre os direitos do consumidor deve ser criada.
- 112) **Canal para reclamações e recursos disponíveis para o consumidor:** Devem existir procedimentos e processos eficientes e efetivos para o registro de queixas e a resolução de disputas entre seguradoras/intermediários de seguro e seus clientes. Contudo, para famílias de baixa renda, em face da falta de confiança e de instrução, provavelmente, será necessário criar canais de comunicação de queixas alternativos aos de clientes do seguro convencional.
- 113) **Produtos:** Em geral, os produtos oferecidos pelas seguradoras raramente são projetados para atender as características específicas do mercado de baixa renda, particularmente o fluxo irregular da renda ganha na economia informal por essas famílias. Outras questões chave sobre a estrutura dos produtos de seguro incluem estabelecer importâncias seguradas apropriadas, evitar exclusões complexas e linguagem jurídica indecifrável nas apólices. Outras demandas que exercem pressão sobre a renda do segurado e fazem variar seu fluxo de caixa requerem flexibilidade no pagamento dos prêmios e processamento rápido dos sinistros.
- 114) **Serviços agregados:** Em algumas jurisdições, as exigências para licenciamento não permitem a formação de companhias de seguros que operem em todos os ramos, requerendo o estabelecimento de companhias separadas para vida e não-vida. Isto pode não ser aplicável ao microsseguro por várias razões, como as considerações sobre a relação entre custo e benefício e o potencial para produtos inovadores. Pode ser importante considerar a permissão para provedores de microsseguro vender produtos com pacotes de coberturas. Nesse modelo, dois diferentes provedores assumiriam as coberturas, mas permitiriam que o cliente tivesse apenas um interlocutor no ponto de venda. Confiar no “empacotamento” do produto no ponto de venda pode não criar suficiente flexibilidade de mercado.
- 115) **Resseguro:** O resseguro é uma poderosa ferramenta de gerenciamento de riscos que também deve ser usada por provedores de microsseguro. As seguradoras usam o resseguro para gerenciar riscos de modo efetivo e assegurar um nível de previsibilidade financeira, assumindo que elas têm um produto viável ou que pode ser tornado viável com as intervenções apropriadas. Entretanto, como muitos esquemas de microsseguro não estão subordinados à legislação de seguros, não podem, em geral, ter acesso a resseguro. Se fossem licenciadas, as microseguradoras teriam a possibilidade de contar com o resseguro (e com o suporte técnico dos resseguradores) e poderiam gerenciar seu capital mais eficientemente.
- 116) **Tratamento tributário:** A existência de diferenças tributárias com base em tipos de instituições e de indivíduos pode criar incentivos e barreiras para o desenvolvimento do microsseguro. Reduções de impostos, incentivos ou a remoção de mecanismos de desestímulo podem motivar as seguradoras a atender o mercado de baixa renda. Embora este aspecto não esteja na alçada dos supervisores de seguros, eles podem estar em posição de fornecer informações relevantes e repassá-las às autoridades que podem definir políticas tributárias.

Na situação atual, quando muitos governos estão procurando promover mecanismos de mercado alternativos para dar proteção às vidas e aos ativos de suas populações, essas autoridades podem encontrar mérito nessas (ver 53 b).

117) **Infra-estrutura de apoio:** No nível médio, há necessidade de instituições que prestem serviços aos provedores de microsseguro que atuam no varejo para facilitar a transparência e o diálogo sobre o microsseguro. As instituições de apoio existentes na maioria das jurisdições não costumam responder a demandas do microsseguro. Como foi mencionado antes, o papel do **treinamento e da educação** é crítico. Os supervisores podem facilitar o treinamento em microsseguro na indústria de seguros local para conduzir seu desenvolvimento dentro de linhas saudáveis. O licenciamento de todos os provedores deve se basear em mínimos de competência e conhecimento dos aspectos singulares do microsseguro. Com respeito a isto, é fundamental a existência de institutos de microsseguro que ofereçam treinamento dado por profissionais de seguro.

3.5 Criar estruturas regulatórias para o microsseguro

118) Não existe uma visão uniforme sobre qual deveriam ser os objetivos apropriados de uma política para a regulação do setor de seguros. Contudo, os seguintes são geralmente aceitos como os mais relevantes objetivos da regulação de seguros (na ordem típica de sua prioridade):²⁷

1. Resguardar a solvência de firmas envolvidas na concessão de cobertura de seguro por meio de apólices de seguro (que também pode ser descrito como assegurar a estabilidade do setor de seguros);
2. Proteger os consumidores ou segurados e titulares de apólices;
3. Aumentar a concorrência no Mercado e a sua eficiência (incluindo a adoção de novas tecnologias e da inovação, em geral);
4. Desenvolver o mercado, incluindo a formalização de serviços financeiros para clientes de baixa renda; e
5. Apoiar outros objetivos estratégicos (extra-seguro), como a observância de normas internacionais ou a aplicação das leis (por exemplo, controles CLD/CFT).

119) Tradicionalmente, o foco tem sido principalmente em assegurar a solvência e a proteção do consumidor e, em alguma medida, a eficiência do mercado (embora isto tenha sempre sido colocado em segundo plano em relação à estabilidade e à solvência). Contudo, mais recentemente, o foco foi ampliado para incluir também objetivos de desenvolvimento do mercado e para levar em conta outros objetivos estratégicos de governos, como tornar o seguro disponível e acessível para o setor informal para aumentar a inclusão financeira (de populações menos favorecidas). Esses dois objetivos têm um peso particular em jurisdições de mercados emergentes que são afrontadas pelos desafios de desenvolver o mercado, bem como de múltiplas outras metas de desenvolvimento (algumas contraditórias), as quais têm que ser administradas, alinhadas e priorizadas em uma situação de recursos limitados.

120) Para cumprir este objetivo, como podem os supervisores contribuir para a criação de estruturas regulatórias, incluindo seus sistemas de supervisão, que habilitarão grande parte da população a ter acesso a serviços de seguros? Os supervisores podem influenciar diretamente o desenvolvimento do microsseguro, por meio do alinhamento de práticas de regulação e supervisão a suas características específicas. Essas intervenções podem incluir:

- ajustar regras e normas, bem como práticas de supervisão à situação particular do microsseguro;

²⁷ Ver, por exemplo, "Prudential Supervision of Insurance Undertakings", o relatório sobre a Conference of Insurance Supervisory Services of the Member States of the European Union (2002), disponível na página http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/docs/solvency/solvency2-conference-report_en.pdf (acessada em 13 de outubro de 2006).

- exigir que seguradoras sujeitas à regulação revelem seu envolvimento em microsseguro;
- oferecer análises de mercado mais amplas sobre necessidades de mercado, que possam motivar as seguradoras a oferecer serviços ao setor de baixa renda;
- regular novos canais de distribuição que estão familiarizados com o setor de baixa renda e gozam de sua confiança;
- incentivar, ou mesmo obrigar, provedores de seguro que não são regulados (Categoria 3) ou que estão subordinados a outras autoridades (Categoria 2) a obterem uma licença;
- criar canais para reclamações e sistemas de resolução de disputas apropriados para segurados de baixa renda;
- aumentar a consciência de autoridades responsáveis por definir políticas sobre o microsseguro; e
- assegurar que produtos e procedimentos sejam estruturados para atender as necessidades de famílias de baixa renda;
- facilitar o diálogo com autoridades que definem políticas (especialmente sobre questões fiscais ou esquemas de seguro social), no caso em que essas áreas apresentem aspectos contra-producentes para o microsseguro de natureza privada;
- promover a conscientização e o entendimento do cliente sobre o microsseguro; e
- aperfeiçoar o desenvolvimento de produtos para satisfazer as necessidades dos grupos de baixa renda (o que em alguns casos tem levado à regulação do produto).

121) O desenvolvimento do mercado de microsseguros apresenta uma série de desafios inerentes para o supervisor. Esquemas de seguros não licenciados podem causar danos, especialmente a famílias de baixa renda. Portanto, os supervisores podem definir um limite além do qual os esquemas informais terão que ter uma licença de seguros. Os critérios usados para definir a linha divisória entre entidades reguladas e não-reguladas depende da situação do país – número de consumidores, volumes de prêmio, ou mesmo a capacidade dos supervisores. Por exemplo, enquanto um esquema de 50.000 participantes possa ser pequeno em uma jurisdição, poderia ser bastante significativo em outra.²⁸

122) Os supervisores também são desafiados a definir que pesos a dar à ação de estender o seguro para os segmentos de baixa renda e à de proteger os investimentos e a confiança dessas famílias. A capacidade do supervisor é um elemento crítico aqui, especialmente porque os supervisores podem ter prioridades que são mais prementes.

123) Para evitar a arbitragem regulatória, seria bom ter um único órgão responsável pela supervisão das atividades de seguro, em vez de haver muitos ministérios ou departamentos do governo envolvidos nessa tarefa. Também ajudaria desenvolver uma abordagem baseada na atividade, em que as normas e a regulação seriam válidas para qualquer tipo de provedor de seguros supervisionado.

124) O supervisor tem uma série de opções regulatórias para estruturar uma estrutura regulatória para o microsseguro. Como pode ser vista no item 57, a gama de opções inclui a introdução de um novo tipo de agente na Índia; criar um novo tipo de instituição, como nas Filipinas (Associações Mútuas de Benefícios) ou na África do Sul (Licença de Microseguro Funeral²⁹); regular o microsseguro como um ramo para as seguradoras comerciais e uma gama de agentes, como no Peru, e facilitar o diálogo e a regulação sobre produtos e deixar o mercado reagir, como no Brasil. Deixar que outras autoridades cuidem do microsseguro de um tipo específico de provedor de microsseguro (mútuas de assistência de saúde), como na África Ocidental, é outra opção.

125) Em termos de uma abordagem geral da regulação do microsseguro, duas linhas estratégicas principais podem ser distinguidas: a que se baseia na atividade (seguros) e a que se baseia no tipo da instituições que oferece o microsseguro, como resume a Tabela 3. A combinação das duas estratégias é possível.

²⁸ Estabelecer linhas divisórias (com base no número de clientes ou valor de apólices) pode tornar difícil evitar a arbitragem (p.ex., dividir a companhia. Quando ela tiver atingido certo limite).

²⁹ O micro-seguro funeral é atualmente referido na África do Sul como "Assistance Business" (Ramo Assistencial).

Tabela 3. Regulação do microsseguro: Funcional (baseada na atividade) versus Institucional (baseada no tipo de instituição)

	Regulação funcional	Regulação institucional
	Microsseguro como uma atividade (ramo de seguro)	Microsseguro como produto/serviço provido por um tipo de instituição
Descrição	<p>Todos os tipos institucionais de micro-seguradoras (as sujeitas à legislação de seguros, mas também outras instituições sujeitas a outras leis) tem que observar dois conjuntos de regras:</p> <p>a) As mesmas regras e regulações no que concerne às operações de microsseguro.</p> <p>b) Em termos de seu tipo particular de instituição, elas seguem as regras definidas para esse tipo.</p>	<p>Um provedor de seguros pode obter licença como micro-seguradora, que é regulada separadamente, como as</p> <ul style="list-style-type: none"> • AMB nas Filipinas sujeitas à legislação de seguros • Micro-seguradoras de saúde na África Ocidental c/ órgão separado de regulação e supervisão <p>Uma micro-seguradora especializada pode também ser regulada como S.A. e, p.ex. requerer capital mínimo menor que grandes seguradoras convencionais. Exemplos neste modelo só são encontrados em microfinanças.</p>
Que regras e normas podem ser especificamente definidas?	<p>Microsseguro definido como um ramo de atividades pode ter normas específicas para o seguinte, que são aplicadas independentemente do tipo de instituição:</p> <ul style="list-style-type: none"> • prestação de informações • subscrição de riscos • transparência • resolução de disputas • agentes ou outros canais de distrib. • administração de sinistros <p>Esta lista dá alguns exemplos e deve ser ajustada a cada jurisdição.</p>	<p>Regulações específicas podem ser desenvolvidas para um novo tipo institucional de micro-seguradora, p.ex. sobre</p> <ul style="list-style-type: none"> • governança • capital mínimo • supervisão no local e fora • investimentos • agentes ou outros canais de produção/distribuição <p>isto pode ser em nível mais baixo ou mais alto.</p>
Vantagens	Todas as seguradoras lidam c/suas carteiras de microsseguro da mesma maneira. A arbitragem regulatória é minimizada.	Pode ser criado um tipo especializado de micro-seguradora, p.ex. com menos exigências para licença e permissão para operações limitadas.

Fonte: Wiedmaier-Pfister (GTZ, 2007). .Adaptado de Mommartz.

126) A partir da análise das abordagens regulatórias das atividades de microsseguro para este documento, várias lições podem ser extraídas. A mais importante é o desenvolvimento de uma estrutura de regulação para o microsseguro usando uma abordagem baseada em princípios que é consistente com os FPS da IAIS, e também leva em conta a abordagem com base na atividade e aspectos institucionais.

127) A regulação do microsseguro envolve uma gama de questões, dependendo do tipo de risco que é segurado, do perfil da seguradora e do canal de distribuição que é usado. Essas diferenças têm ramificações ao se escolher o tipo de regulação e supervisão que será mais apropriado. Portanto, a "regulação do microsseguro" é uma tarefa complexa, com muitas questões e atores diferentes envolvidos em vários níveis da indústria (macro, médio e micro).

128) Criar um novo tipo institucional pode ser uma sábia decisão, em algumas situações; entretanto, esta abordagem requer uma análise rigorosa de desafios e opções, e uma significativa capacidade no nível da autoridade supervisora.

129) A regulação do microsseguro almeja principalmente a proteção do consumidor, além da proteção da estabilidade do sistema financeiro, que era o argumento em causa na regulação das

operações de microfinanças de poupança e crédito. Pode ser útil verificar as lições da regulação de microfinanças em que uma série de “princípios práticos” geralmente aceitos foi desenvolvida.³⁰

- Não regule o que você não pode supervisionar.
- Quando possível, baseie regras / princípios específicos em atividades em vez de em tipos de instituições.
- Quando estabelecer as exigências de capital mínimo, equilibre a promoção do setor com a limitação do número de provedores que precisam ser supervisionados.
- Experimentação em ofertas de produtos é um fator que permitiu ao micro-crédito crescer e se tornar uma indústria de serviços sustentável.
- Serviços de microfinanças são prestados por diferentes tipos de instituições e, portanto, não estão restritos a um só tipo de instituição.
- Novos tipos de instituições (também referidos como categorias ou faixas de instituições) trazem o risco de arbitragem regulatória.
- O planejamento cuidadoso de uma estrutura de regulação consome tempo e consideráveis recursos.

130) No mínimo, os supervisores devem aumentar sua percepção e consciência sobre as características do microsseguro, reconhecendo que famílias de baixa renda e outros grupos excluídos são seguráveis e não são necessariamente clientes mais complicados. Frequentemente, os provedores de cobertura e os segurados são novidade uns para os outros e produtos e sistemas apropriados ainda não foram desenvolvidos. Não se requer, necessariamente, um ativismo regulatório, mas sim um estado de mentes abertas.

131) Para sumarizar, as seguintes questões³¹ preocupam os supervisores:

- Quão adequada é a regulação em termos de salvaguardar os interesses dos clientes de microsseguro e também assegurar o crescimento da indústria?
- Ela dificulta o desenvolvimento do microsseguro? Caso sim, em que maneiras? Como a estrutura regulatória pode contribuir para formalizar a prestação dos serviços de microsseguro? Quais tipos de instituições são favorecidos ou prejudicados pela presente estrutura regulatória?
- Como o custo da regulação e supervisão pode ser minimizado, ao mesmo tempo em que a qualidade de seus serviços é assegurada e não sobrecarregar a indústria?
- Existem pequenas adaptações que possam ser feitas na regulação e aperfeiçoá-la significativamente? Ou, como poderia ser desenvolvido um sistema de regulação e supervisão do microsseguro baseado em uma classificação escalonada das micro-seguradoras?

132) Essas perguntas destacam algumas das questões mais prementes na regulação e supervisão do microsseguro. A próxima seção liga as questões levantadas acima aos Princípios Básicos do Seguro (PBS) que a IAIS publicou e foram aceitos pela comunidade global dos supervisores de seguros.

4 O Microsseguro e os Princípios Básicos do Seguro, da IAIS

4.1 Regime de regulação e supervisão

133) Estender o alcance dos serviços de seguro a um espectro mais amplo da população, isto é, incluir as famílias de baixa renda, tem o potencial de criar muitos benefícios tangíveis.

134) De fato, como mostra a Tabela 3, o microsseguro pode ser regulado como um ramo de atividades (regulação funcional) operado por vários tipos de provedores. O microsseguro também

³⁰ Adaptado de Hannig A., Katimbo-Mugwanya E, (1999): How to regulate and supervise Microfinance (GTZ FSD Programme Kampala).

³¹ Adaptado de Wiedmaier-Pfister (2004): Regulation and Supervision of Microinsurance, (GTZ, Eschborn).

pode ser operado por um tipo institucional de micro-seguradora, especializada e voltada unicamente para o segmento de baixa renda (regulação institucional). Ambas abordagens também podem ser implementadas simultaneamente: elas não são mutuamente exclusivas. O risco de arbitragem regulatória por causa do uso de veículos de microsseguro deve ser bem avaliado.

- 135) As autoridades supervisoras devem avaliar como elas podem contribuir para desenvolver e supervisionar as atividades de microsseguro e simultaneamente continuar a promover sistemas financeiros seguros e saudáveis.
- 136) O seguro é uma indústria que usa uma proporção de capital muito grande em relação aos outros insumos, que requer grandes custos e cometimentos financeiros para iniciar uma operação, tecnologia moderna e uma força de trabalho capacitada. O seguro também depende de uma política, de uma estrutura institucional e legal para a supervisão do setor financeiro, de uma infra-estrutura de mercado financeiro bem desenvolvida e efetiva e da existência de mercados financeiros eficientes. A falta de uma ou mais de uma condição essencial pode afetar a qualidade e a eficiência da supervisão de seguros³². Isto é particularmente verdadeiro em economias desenvolvidas. Entretanto, em jurisdições de mercados emergentes, esta situação pode não prevalecer sempre.
- 137) Estabilidade monetária, oportunidade para investimentos, ambiente político e econômico estável e um sistema regulatório saudável, consistente, favorável e justo são condições que podem não estar disponíveis em todos os mercados emergentes.³³ Em muitas jurisdições, da Ásia, África e América Latina, o mercado de seguros inexiste ou é bastante subdesenvolvido. Portanto, uma necessidade importante e específica de mercados emergentes é encorajar o desenvolvimento de uma indústria de seguros forte, que pode até incluir micro-seguradoras que operam sem fins lucrativos. Isto inclui a promoção de serviços financeiros confiáveis para criar mercados inclusivos para os segmentos de baixa renda da população. O microsseguro pode ter um papel crucial em desenvolver mercados de seguros, na medida que eles evoluem das ofertas de produtos de massa, simples, para ofertas de produtos complexos, projetados para atender especificidades de clientes.
- 138) Até onde dizem respeito às micro-seguradoras, pode haver diferentes condições para atender as necessidades de famílias de baixa renda, em comparação com seguradoras cujo alvo de mercado principal são os segmentos de mais alta renda da população. Essas seguradoras estão frequentemente restringidas por seu limitado conhecimento deste segmento do mercado. Além disso, quando existem provedores informais de seguro eles podem ter que fazer um grande esforço para se adaptar às exigências das autoridades reguladoras. Assim, o supervisor precisa levar em conta as especificidades do microsseguro (como é explicado em seções anteriores), ao estabelecer exigências de regulação e supervisão.

4.1.1 Questões sobre mecanismos de prudência

- 139) Não há disputa quanto ao fato de que as exigências de capital, incluindo um regime de solvência confiável e apropriado, como é preponderante no caso das seguradoras sujeitas à regulação com base na legislação de seguros, devam ser uma parte essencial para o sucesso do microsseguro e de sua supervisão.
- 140) A regulação sobre os mecanismos de prudência (em contradição com a regulação sobre produtos) tem o principal objetivo de proteger o segurado. Ela foca nas instituições, visando proteger sua solvência ou viabilidade através do estabelecimento de exigências de adequação do capital, de sistemas para gerenciar vários riscos e de limites para a acumulação de riscos, para administrar as exposições do balanço patrimonial da seguradora a perdas. Da mesma forma, as

³² PBS 1: Condições para uma efetiva supervisão, Princípios Fundamentais do Seguro e Metodologia, outubro de 2003

³³ Insurance and Poverty Alleviation The cooperative advantage, Sabbir Patel, 2002, Página 11.

regras sobre os mecanismos de prudência também estão lá para proteger a estrutura. A supervisão dos mecanismos de prudência também está fundamentalmente interessada em evitar que um problema em uma instituição possa propagar seus efeitos no sistema financeiro.³⁴

- 141) Embora esses regimes beneficiem e protejam os segurados, o que pode ser feito é aplicar as regras e normas da regulação após definir um conjunto de interpretações sobre critérios específicos para o microsseguro. Por exemplo, estabelecer critérios baseados no perfil de risco da carteira – tipo e gravidade dos riscos a que uma seguradora, em particular, está exposta ou a imposição de restrições / limitações das operações.
- 142) Para proteger o interesse dos segurados, a questão da responsabilidade pela supervisão deve ser respondida com clareza. Supervisores de seguro, especialmente em mercados emergentes, muitas vezes enfrentam situações em que a responsabilidade pelas ações de supervisão não foi conferida a eles. Por exemplo, de um lado, podemos encontrar micro-seguradoras que podem ser supervisionadas por outra entidade, como o ministro da saúde ou o departamento de cooperativas. Do outro lado, também há micro-seguradoras na informalidade que não estão sujeitas a qualquer supervisão. Pode ser necessário avaliar em qual estágio uma micro-seguradora informal precisa ser supervisionada e o que ocorrerá com a instituição, plano ou esquema se não sofrer supervisão. Ambos tipos de instituição ou esquema de seguro podem estar desempenhando um importante papel ao preencher uma lacuna que pode não estar sendo vista por provedores de seguro, supervisores ou o governo. Assim, é importante desenvolver princípios que ajudem a identificar as entidades que precisam ser reguladas e estabeleçam a base racional para justificar a diferenciação entre seguradoras sujeitas a regulação com base na legislação de seguros, seguradoras que são reguladas com base em outras leis, e aquelas que não estão sujeitas a qualquer regulação.
- 143) A forma legal, a maneira de conduzir as operações e a carteira de riscos da seguradora podem ajudar a especificar os critérios para determinar o valor mínimo e as formas do capital que seriam adequados e o que poderia ser permitido. Isto pode variar, dependendo de cada seguradora. A criação de uma forma especial de instituição de microsseguro com menores exigências de capital – (i.e., proporcional aos riscos de sua carteira) combinadas com dispositivos de alerta que restrinjam o âmbito das operações a um segmento limitado do mercado – em resposta ao perfil de risco mais baixo a que o microsseguro está exposto pode ser uma das soluções viáveis. Ao mesmo tempo, é preciso ter cuidado e assegurar que a introdução de tal regulação não se torne contra-producente por dar espaço à possibilidade de arbitragem regulatória. A correlação entre o perfil de risco e o capital, que pode em última análise justificar exigências menores de capital ou outras regras com menos rigor, precisa ser cuidadosamente determinada. Entretanto, qualquer projeto de regras específicas para aplicar um regime de solvência ao microsseguro tem que ser cuidadosamente escolhido de modo a assegurar que a adoção de tais normas não se torne contra-producente por permitir a possibilidade de arbitragem regulatória. Pode ser que haja um risco inerente de insolvência ou de não-cumprimento de obrigações legais, devido a uma avaliação de riscos deficiente ou mesmo a falta dessa avaliação (saúde, ambiente, etc.) e limitadas possibilidades de partilhar os riscos (resseguro). É necessária uma abordagem prudente de cada caso.
- 144) Um regime de solvência prudente geralmente deve ser aplicado a todas as seguradoras nele abrangidas, independentemente de seu tamanho ou da natureza e escala de suas operações. Contudo, devido às especiais características e aspectos das operações de microsseguro, parece importante que os supervisores possam considerar uma gama mais ampla de fatores ao determinar como o regime de solvência deve ser aplicado a empreendimentos de microsseguro; por exemplo, deveria ser considerado que
- empreendimentos muito pequenos normalmente têm perfil de risco menos complexo;
 - os custos de interpretar, aplicar e verificar a observância da regulação (*compliance*) pode ser muito desproporcional, dada a natureza imaterial do risco;
 - tais empreendimentos podem prover produtos ou serviços que são muito específicos para mercados nacionais (ou mesmo grupos de caridade específicos), e não serviria os interesses dos

³⁴ Reserve Bank of Australia Bulletin, Prudential Supervision and the Changing Financial System, Abril de 1996, Página 30f.

segurados causar a retirada desses empreendimentos por meio da imposição de uma carga excessiva de regulação.³⁵

A aplicação de um regime de solvência prudente a empresas de microsseguro pode ser alcançada através da implementação de tratamentos adaptados, consistentes com o regime geral de solvência, em que a aplicação fica dentro dos poderes da autoridade supervisora.

- 145) As opiniões diferem quanto à forma que as exigências de capital devem tomar de modo que o capital desempenhe suas funções de amortecedor o mais eficientemente que for possível. Crescentemente, muitas normas sobre o capital em empreendimentos de seguro atualmente em voga procuram introduzir regras de avaliação do capital necessário com base nos riscos a que a operação está exposta. A idéia básica é que quanto mais sensíveis forem as exigências de capital aos riscos que a seguradora estiver exposta, com mais firmeza elas ligarão o capital, em sua função de amortecedor, ao potencial de perdas e, portanto, a conduta agravada por risco moral poderia ser desencorajada com mais rigor. Em termos de processos, capacidade gerencial, ou experiência e conhecimento técnicos – esse regime requer o estabelecimento de instrumentos sofisticados para os quais pode não haver recursos. Isto é válido tanto para as companhias quanto para as autoridades nacionais de regulação.
- 146) Eventos já ocorridos e eventos que venham a ocorrer podem afetar tanto o lado do ativo quanto o do passivo do balanço patrimonial da seguradora e o seu fluxo de caixa.³⁶ Em alguns casos, uma avaliação adversa da gerência de riscos pode conduzir a mudanças nas exigências de capital das companhias em causa.³⁷ Provedores de seguro devem se concentrar nos riscos significativos a que estão expostos. Gerenciamento de riscos pode servir como instrumento de controle para avaliar pontos fortes e fracos dos riscos da seguradora. Portanto, há necessidade de diretrizes especificando controles internos mínimos, limites operacionais e outras práticas para assegurar que exposições a riscos de investimento sejam mantidas dentro de níveis consistentes com normas de prudência e tolerância a risco, como definido por limites internos. Também é importante exigir que custos ocultos e o valor de “doações e ajuda financeira externa” apareçam claramente no balanço, de modo que as demonstrações financeiras e a situação permaneçam confiáveis.
- 147) A identificação e o gerenciamento de riscos são tão importantes nas operações de microsseguro quanto nas do seguro convencional. Em face dos custos, não se pode esperar que uma micro-seguradora especializada tenha uma avaliação de riscos e um gerenciamento de apólices e/ou sistemas abrangentes. Portanto, pode ser útil ter diretrizes que ajudem os supervisores a exercer um papel facilitador através do estabelecimento de requisitos mínimos e de procedimentos e processos para a avaliação prudente de riscos para seguradoras que oferecem produtos de microsseguro, que possam ser facilmente observados e monitorados.
- 148) Ainda que a complexidade ou simplicidade de um produto de microsseguro venha a ser diferente daquela que existe em produtos do seguro tradicional, o nível de conhecimento e experiência profissional que esse produto vai requer deverá ser similar ao que é aplicado por grandes seguradoras apenas em certas esferas. Diretrizes devem identificar as circunstâncias em que a certificação e a assistência atuariais possam não ser exigidas ou possam ser usadas com mais flexibilidade. Particularmente em casos em que a seguradora tiver a flexibilidade para estruturar seus produtos em termos de importâncias seguradas e tipos de benefícios oferecidos. A assistência atuarial também pode ser requerida para a verificação de reservas e ou passivos.
- 149) Similarmente, é necessário esboçar um conjunto de critérios gerais, mantendo as especificidades do microsseguro, sobre a utilização de contadores credenciados para assinar as contas das seguradoras que oferecem produtos de microsseguro, bem como para fins de auditoria externa.

4.1.2 Questões sobre governança (qualificação pessoal e profissional, transparência e

³⁵ CEIOPS, Answers to the European Commission on the third wave of Calls for Advice in the framework of the Solvency II project, CEIOPS-DOC-03/06, CFA (small undertakings) 23, 23.13, página 115

³⁶ IAIS, Guidance paper on investment risk management, 2004, página 4

³⁷ CEA, European Prudential Regulation & Supervisory Structure, 2004, página 8

divulgar ou reportar fatos e informações relevantes)

- 150) Requisitos de comportamento pessoal e profissional adequado e correto dizem respeito à qualificação pessoal e profissional de acionistas, membros da diretoria e outros gerentes. Esses profissionais essenciais devem ser definidos pela regulação. Dependendo de sua posição e da forma legal da micro-seguradora, essas qualidades podem se referir a um grau apropriado de integridade, comportamento pessoal e conduta profissional, juízo e critérios confiáveis, grau de conhecimento, experiência e qualificação profissionais e situação financeira equilibrada.³⁸ É preciso examinar a extensão em que adaptações adequadas (requisitos apropriados) possam ser feitas para o microsseguro, particularmente no caso de seguradoras menores possivelmente operando em áreas rurais, o que poderia requerer um diferente perfil de gerência e conhecimento; ver discussão sobre o PBS 9.
- 151) Da mesma forma, seguradoras que têm operações de microsseguro devem reportá-las separadamente, de preferência, para ajudar a construir uma base de dados confiável para aperfeiçoar a regulação, além da compilação de informações abrangentes, acuradas, sobre o microsseguro para futura análise e uso de autoridades responsáveis por definir políticas, doadores; ver discussão sobre o PBS 12.

4.1.3 Questões sobre conduta no mercado

- 152) Devem existir procedimentos e processos eficientes e efetivos para o registro de queixas e a resolução de disputas entre seguradoras/intermediários e seus clientes, tendo em mente que famílias de baixa renda tendem a requerer canais alternativos de comunicação e de solução de reclamações, em comparação com clientes do seguro tradicional.
- 153) A indústria de seguros é suscetível a fraude cometida por clientes, bem como por parceiros. É necessário haver um claro entendimento de quais são as áreas onde a fraude pode surgir e onde ela tende a diferir significativamente da que ocorre no seguro tradicional. Um esforço coletivo de todos os operadores para impedir a fraude pode promover o microsseguro.
- 154) A fraude pode ser classificada em quatro categorias:
- É cometida pelo cliente durante a subscrição do seguro ou da apuração do sinistro;
 - envolve agentes e corretores;
 - envolve avaliadores de risco e de prejuízos, e terceiros;
 - é cometida internamente, por empregados.

Além dessas, há instâncias em que fraudadores, apresentando-se como intermediários ou representantes de seguradoras autorizados, emitem apólices falsas. Famílias de baixa renda correm mais risco de cair nessas armadilhas do que clientes de seguro tradicional, dos quais normalmente se espera que tenham uma idéia de como funciona o mercado e estejam mais preparados para lidar com tais situações. Questões sobre a confiança no microsseguro podem também ser tratadas através de uma estrutura de intermediação apropriada (ver 3.3.7). As seguradoras precisariam contar com redes de distribuição que são supervisionadas ou, caso não o sejam, que tenham reconhecida reputação de prestar contas e responder por sua responsabilidade, tais como as redes internacionais de ajuda mencionadas antes. A prevenção contra a fraude no contexto do microsseguro deve contribuir para objetivo declarado de minimizar custos. Estratégias para impedir a fraude são muito importantes para assegurar que a reputação da nascente atividade de microsseguro não seja ameaçada. Mecanismos específicos de combate também são importantes para enfrentar as fraudes que podem ser cometidas por agentes e empregados.

- 155) Para reduzir o risco de atividades fraudulentas, o supervisor deve supervisionar diretamente as ações de intermediários³⁹, ou passar a responsabilidade de tratar e resolver com presteza as queixas contra o intermediário de microsseguro para a seguradora ou qualquer outra organização. A supervisão do intermediário exercida diretamente pelo supervisor pode implicar a

³⁸ IAIS, Glossary of terms, March 2006

³⁹ Intermediários são todos es que prestam serviços de intermediação de seguros. (PBS 24.2)

inspeção do escritório e dos registros de qualquer intermediário de microsseguro, em qualquer ocasião, se isso for considerado necessário.⁴⁰ Entretanto, tal disposição regulatória pode ser onerosa e difícil de implementar.

4.2 Avaliação da aplicação de PBS contra o microsseguro

156) Os Princípios Básicos do Seguro, da IAIS, fornecem uma estrutura globalmente aceita para a regulação e supervisão do setor de seguros. Eles fornecem a base para avaliar a legislação de seguros e sistemas e procedimentos de supervisão, e são usados com essa finalidade pelo Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Os PBS se aplicam à supervisão de seguradoras e resseguradores, sejam empreendimentos privados, sejam seguradoras controladas pelo governo que competem com empreendimentos privados, em qualquer lugar que suas operações sejam conduzidas. Portanto, eles devem ser o foco e formar a base do futuro trabalho sobre a regulação e supervisão do microsseguro.

157) Assim, abordagem usada na preparação desta seção foi a de considerar cada PBS, incluindo os critérios essenciais (CEs) e os critérios avançados (CAs) estabelecidos em Insurance Core Principles and Methodology, of October 2003. Onde os PBS foram citados neste documento, para poupar espaço, eles foram citados apenas no nível do Princípio, e. Esta é apenas uma análise preliminar para identificar possíveis questões que ajudarão o grupo de trabalho conjunto a se preparar para trabalhos futuros, e não um conjunto de propostas para ajustar ou alterar os PBS.

4.2.1 Princípios aplicáveis universalmente

158) Os PBS são princípios de natureza geral que são universalmente aplicáveis. Para fins de aplicação dos PBS ao microsseguro, não são necessárias adaptações nos critérios essenciais para os seguintes PBS:

- PBS 5: Cooperação e Partilha de Informações de Supervisão
- PBS 7: Adequabilidade de Pessoas
- PBS 14: Medidas Preventivas e Corretivas
- PBS 15: Aplicação de Sanções
- PBS 17: Supervisão Group-wide
- PBS 27: Fraude
- PBS 28: Combate à Lavagem de Dinheiro / Combate ao Financiamento de Terrorismo (CLD/CFT)

159) Entretanto, como foi visto em seções anteriores, pode ser necessário fazer, em consulta com os Comitês / Grupos de Trabalho apropriados da IAIS, alguns ajustamentos na interpretação e aplicação de certos critérios para fins de aplicação no segmento do microsseguro.

4.2.2 Princípios que requerem mais análises

160) Os critérios para os PBS restantes requerem mais análises e possivelmente uma interpretação diferente, específica para o microsseguro. Esses Princípios e as questões identificadas como sendo específicas do microsseguro são os seguintes:

- PBS 1: Condições para uma Supervisão Efetiva
- PBS 2: Objetivos da Supervisão
- PBS 3: A Autoridade Supervisora
- PBS 4: O Processo de Supervisão
- PBS 6: Licenciamento
- PBS 8: Mudanças no Controle e Transferências de Carteira
- PBS 9: Governança Empresarial
- PBS 10: Controle Interno

⁴⁰ The Gazette of India, Parte III, Seção 4, 10 de novembro de 2005, Parágrafo 16(1), Página 13

- PBS 11: Análise de Mercado
- PBS 12: Relatórios para os Supervisores e Monitoramento à Distância
- PBS 13: Inspeção in Loco
- PBS 16: Encerramento das Operações e Saída do Mercado
- PBS 18: Avaliação e Gerenciamento de Riscos
- PBS 19: Atividade de Seguros
- PBS 20: Responsabilidades (obrigações)
- PBS 21: Investimentos
- PBS 22: Derivativos e compromissos similares
- PBS 23: Adequação de Capital e Solvência
- PBS 24: Intermediários
- PBS 25: Proteção do Consumidor
- PBS 26: Informações, Disclosure e Transparência em relação ao Mercado
- PBS 27: Fraude
- PBS 28: Contra Lavagem de Dinheiro, Combate o Financiamento de Terrorismo (CLD/CFT)

161) PBS 1 – Condições para uma Supervisão Efetiva: A supervisão de seguros conta com uma política, uma estrutura institucional e legal para supervisão do setor financeiro; uma estrutura de mercado financeiro bem desenvolvida e efetiva e mercados financeiros eficientes.

Embora existam políticas de caráter geral em muitas jurisdições, não há uma estrutura de políticas para o setor financeiro voltada especificamente para promover a inclusão financeira e desenvolver o microsseguro. Embora, em geral, o seguro se enquadre na estrutura jurídica geral da supervisão de seguros, essa estrutura, freqüentemente, se revela não equipada especificamente para abordar os segmentos de baixa renda da população. Em conseqüência, há apenas muito poucas seguradoras tradicionais que oferecem produtos de seguro para os segmentos de baixa renda. São principalmente as micro-seguradoras informais e em grande parte não-reguladas, que atendem de forma limitada as necessidades dos segmentos de baixa renda.

162) Muitos governos estão discutindo planos para aumentar a inclusão financeira. Como resultado, pode haver demandas sobre muitas autoridades supervisoras para criar um ambiente propício para o desenvolvimento do microsseguro em linhas confiáveis. Tais diretrizes políticas podem também precisar de clareza sobre os papéis de entidades públicas e privadas e sua complementaridade. Em alguns casos, os governos tentaram utilizar os canais de distribuição de seguro existentes e também as seguradoras para administrar certos esquemas de seguro que podem ter algum subsídio. Embora as seguradoras possam dar assistência na fixação apropriada do preço do produto, os canais de distribuição podem oferecer melhores meios de direcionar o produto para potenciais beneficiários. A estrutura legal e de regulação sobre supervisão de seguros muitas vezes não é clara sobre como essas questões precisam ser tratadas, uma vez que têm implicações no regime de solvência das seguradoras envolvidas.

163) Os mecanismos para acessar dados financeiros e obter estatísticas econômico-sociais confiáveis para uma avaliação de riscos apropriada não estão presentes ou estão ainda em evolução. Mesmo quando eles existem em alguma forma, podem não reconhecer as necessidades dos segmentos de baixa renda.

164) Os mercados financeiros não estão trabalhando eficientemente para os segmentos de baixa renda. Isto, porque as famílias de baixa renda não têm acesso aos instrumentos de poupança ou não os conhecem ou entendem, o que resulta em baixos níveis de intermediação financeira. O mercado monetário e o mercado de capitais são fracos. Isto reduz oportunidades de investimento de longo e curto prazo para seguradoras com pequenos volumes para negociar. Uma série de esquemas de microsseguro opera à margem da estrutura legal existente.

165) PBS 2 – Objetivos da Supervisão: Os principais objetivos da supervisão de seguros estão claramente definidos

Não existe acordo sobre as responsabilidades das autoridades supervisoras no desenvolvimento do mercado. Na ausência de oferta de cobertura de seguro formal para as famílias de baixa renda por parte de entidades sujeitas à regulação, o seguro informal está em expansão. Uma vez que as atividades de microsseguro permanecem em grande parte não-reguladas, elas são consideradas como estando fora do escopo da supervisão de seguros. De um ponto de vista mais estrito elas podem ser consideradas como “quase-legais” ou ilegais. As pessoas que aderem a esquemas de seguro não-regulados não têm proteção como consumidores. Em muitas jurisdições, a demanda por seguro está crescendo. As preocupações são de que se a adesão a esquemas informais continuar a crescer, os esquemas podem se tornar não-administráveis e acabarem em alguma forma de fracasso. Isto pode representar um risco para a reputação do supervisor e a perda de confiança das pessoas no seguro.

166) PBS 3 – A Autoridade Supervisora: A autoridade supervisora tem poderes adequados, proteção legal e recursos financeiros para exercer suas funções e sua autoridade; ela é operacionalmente independente e responde pelo exercício de suas funções e autoridade: contrata, treina e mantém pessoal suficiente com altos padrões profissionais.

O tratamento de entidades de microsseguro não-reguladas precisa ser definido apropriadamente para habilitar o supervisor a ter uma compreensão clara das entidades que ele deve supervisionar. Embora o microsseguro informal continue a ter ampla predominância sobre o formal, a legislação, às vezes, não é clara quanto aos poderes dos supervisores. Em muitas jurisdições, o governo apóia alguns desses esquemas, sem introduzir clareza na legislação. Muitas vezes, o envolvimento de muitas agências governamentais torna complexa a situação.

167) A legislação tem que identificar a autoridade (ou autoridades) responsável pela supervisão das entidades de microsseguro, e conceder a ela os poderes, funções e recursos adequados. Em várias instâncias, observa-se que outros órgãos de supervisão exercem a autoridade supervisora e não o supervisor de seguros.

168) Às vezes, esquemas de microsseguro custeados por alocações do orçamento / subsídios ficam diretamente subordinados a um ministério que também tem a responsabilidade dupla de supervisor de seguro. Nesses casos, em seu papel como supervisor ele se envolve em resolver conflitos e as conseqüências que daí resultam, arbitragem regulatória e uma arena de operações não nivelada, podem ter conseqüências adversas para o consumidor.

169) Muitas vezes, o quadro de pessoal da autoridade supervisora não tem um entendimento apropriado das realidades básicas relativas ao microsseguro. Eles precisam ser sensibilizados e especialmente treinados sobre as peculiaridades do microsseguro.

170) PBS 4 – O Processo de Supervisão: A autoridade supervisora desempenha sua função de maneira transparente e responde por seus atos.

Os supervisores terão que abordar clara e especificamente os aspectos de supervisão relacionados ao microsseguro, uma vez que eles tendem a diferir dos que são prevalentes para o seguro tradicional. Nesse contexto, é necessário haver mais clareza sobre as diferenças entre microsseguro formal e informal. Embora o seguro informal administrado eficientemente possa continuar a funcionar sem o monitoramento da regulação, certamente é preciso definir um patamar em termos de tamanho e fundos acima do qual ele terá que se submeter à supervisão. Isto também possibilitará que micro-seguradoras informais saiam gradualmente da informalidade e fiquem sujeitas às mesmas normas para uma administração prudente aplicáveis a todas as seguradoras reguladas.

171) PBS 6 – Licenciamento: Uma seguradora precisa obter uma licença, antes de poder operar em uma jurisdição. Os requisitos para licenciamento são claros, objetivos e públicos.⁴¹

⁴¹ Este PBS só é válido para específicas micro-seguradoras e não para seguradoras tradicionais que têm uma operação de micro-seguro..

O conceito de microsseguro precisa ser definido em termos amplos. As normas de licenciamento precisam reconhecer as diferentes formas legais apropriadas ao microsseguro. Pode haver a necessidade de reconhecer novas formas legais que não existem no seguro tradicional (por ex., sociedades de benefício funeral e associações mútuas de benefício).

172) Os critérios de licenciamento de seguradoras que estejam focadas unicamente no segmento de microsseguro podem precisar ser diferentes dos que são prescritos para as seguradoras tradicionais que operam nos ramos vida e não-vida. Em qualquer caso, os planos de negócios devem ser conceitualmente confiáveis e deve haver evidência de que recursos financeiros adequados estarão disponíveis no futuro, se necessário. Deve ser considerado se um relatório atuarial será necessário ou não. Espera-se que o auditor proposto tenha as qualificações e a capacidade necessárias e que também analise o plano de negócios.

173) Micro-seguradoras exclusivas podem ter permissão para vender produtos de seguro com pacotes de coberturas para assegurar melhor economia operacional. Embora os PBS da IAIS desencorajem seguradoras que operem tanto em vida como em não-vida, há um forte motivo para examinar como operações de microsseguro “compostas”, em bases seletivas, poderiam ser permitidas em escala limitada, condicionadas às normas de prudência e patamares definidos. Isto evitaria a proliferação de pequenas companhias de microsseguro. Exigir licenciamento distinto para vida e não-vida introduz custos adicionais ao microsseguro e limita eficiências.

174) **PBS 8 – Mudanças no Controle e Transferências de Carteira: A autoridade supervisora aprova a transferência de carteira ou a fusão de empresas de seguro.**

Há uma grande possibilidade que pequenas micro-seguradoras venham a sofrer mudanças de controle, se entidades desejarem adquirir ou assumir uma companhia existente. Transferências de carteira (transferência de sinistros pendentes e respectivas reservas), podem também ser uma possibilidade. É necessário estabelecer diretrizes claras para assegurar a estabilidade do mercado e a proteção dos segurados existentes se tais eventos ocorrerem. A fusão de várias micro-seguradoras em uma companhia de microsseguro maior pode ser um processo sensível, no caso de ONGs saindo da informalidade, por causa de sua diferente estrutura de governança e prática de administração como ONG.⁴²

175) **PBS 9 – Governança Empresarial: A estrutura de governança empresarial reconhece e protege os direitos de todas as partes interessadas.**

Os supervisores naturalmente exigem a observância de todas as normas de governança empresarial que forem aplicáveis. Embora os supervisores devam assegurar que diretorias e conselhos de administração sejam bem conduzidos e sejam constituídos por pessoas capacitadas, eles também precisam reconhecer que sobrecarregar penas operações de seguros com arranjos de governança projetados para grandes companhias pode não ser apropriado e pode ser necessário estabelecer normas específicas.

176) **PBS 10 – Controle Interno: A autoridade supervisora exige que as seguradoras tenham controles internos que sejam adequados para a natureza e a escala das operações. Os sistemas de supervisão e prestação de contas permitem que a diretoria e a gerência monitorem e controlem as operações.**

Embora o microsseguro precise estar sujeita à disciplina da auditoria interna, os supervisores precisam levar em conta a natureza e a escala das operações ao estipular os requisitos de controle interno.

177) **PBS 11 – Análise de Mercado: Fazer uso de todas as fontes disponíveis, a autoridade supervisora monitora e analisa todos os fatores que possam ter um impacto sobre as seguradoras e os mercados de seguros. Tira conclusões e toma providências quando apropriado.**

Embora os supervisores empenhem consideráveis recursos em análises de mercado, a pesquisa normalmente enfoca o mercado que é atendido por serviços de seguro, que pode constituir menos do que 10% da população em muitas jurisdições de mercados emergentes. Os

⁴² Esta provou ser uma questão crítica nas fusões e processos de formalização em Microfinanças.

supervisores devem investigar, portanto, o mercado não-servido, o que pode incluir (a) investigar a extensão da oferta informal, para avaliar (i) o potencial para formalização desses provedores informais, ou (ii) a extensão do abuso que ocorre nesses mercados e que pode exigir ação de regulação; (b) determinar se as barreiras para acessar serviços de seguro são reais (baseadas em custo, características dos produtos ou dificuldade física de acesso), ou são de atitude, que podem ter sido causadas por práticas contra a concorrência, exclusões injustas ou restrições excessivas quanto a critérios de seleção de riscos.

178) PBS 12 – Prestação de Informações a Supervisores e Monitoramento à Distância: A autoridade supervisora recebe as informações necessárias para conduzir um efetivo monitoramento à distância e avaliar a condição de cada seguradora, bem como do mercado de seguros.

As operações de microsseguro podem requerer mecanismos distintos de prestação de informações que sejam apropriados para a escala e o escopo das operações. Isto, em vista do risco para interessados externos e para a estabilidade do mercado de seguros. Entretanto, o supervisor deve preparar formulários e instrumentos para assegurar que relatórios adequados para monitorar e controlar, por exemplo, a solvência e para identificar problemas, além de servirem para a preparação de estatísticas e análises de mercado.

179) Diretrizes podem exigir que as micro-seguradoras prestem informações ao supervisor e respondam ao segurado de forma e maneira apropriadas, que podem diferir das usadas por seguradoras tradicionais. As diretrizes devem considerar um desenho apropriado para o formato da apresentação de informações; o nível e a frequência dos relatórios definidos pelo supervisor depois de levar em consideração que micro-carreiras requerem uma abordagem diferente. Os relatórios devem ser assinados por pessoas designadas dentro da micro-seguradora e devem ser atestados por um atuário e auditores/contadores sempre que isso for considerado necessário.

180) PBS 13 – Inspeção in Loco: A autoridade supervisora realiza inspeções in loco para examinar as operações de uma seguradora e sua observância da legislação e das exigências da supervisão de seguros.

Embora este critério seja, em princípio, aplicável, os supervisores devem adequar seu exame ao perfil de risco e às circunstâncias específicas de cada seguradora que opere em microsseguro. Isto porque uma série de aspectos das inspeções in loco de seguradoras tradicionais tem aplicação limitada na inspeção de operações de microsseguro.

181) PBS 16 – Encerramento das Operações e Saída do Mercado: a estrutura jurídica e de regulação define uma gama de opções para a saída ordenada de seguradoras do mercado. Ela define insolvência e estabelece os critérios e procedimentos para lidar com a insolvência.

Os critérios para encerramento das operações e saída do mercado no caso de micro-seguradoras exclusivas precisam ser estabelecidos apropriadamente para proteger os interesses dos segurados. A possibilidade de criar uma bolsa de seguros para trocas em regime de reciprocidade e um fundo de garantia no modelo canadense⁴³ pode ser um bom ponto de partida.

182) PBS 18 – Avaliação e Gerenciamento do Risco: A autoridade supervisora exige que as seguradoras reconheçam a gama de riscos com que lidam e que os avaliem e gerenciem com eficiência.

O processo de gerenciamento de risco depende da complexidade, do tamanho e da natureza da operação de seguros. Embora algumas das exposições em microsseguro sejam similares às do seguro tradicional, elas ainda podem diferir em grau e diversidade. Os riscos que as micro-seguradoras cobrem freqüentemente não são conhecidos ou apropriadamente avaliados. Isto pode conduzir a preços inadequados no longo prazo, p.ex. através do uso de tábuas de mortalidade incorretas. .

⁴³ Insurance Act, Canada, R.S.A. 2000, c. I-3, sec 100 (<http://www.canlii.org/ab/laws/sta/i-3/20050318/whole.html>)

183) Embora micro-seguradoras exclusivas muitas vezes não tenham a experiência e conhecimento para fixar o preço de seus riscos e estimar o montante de suas obrigações, isto não exclui o regime de supervisão de usar critérios apropriados para assegurar que os provedores de microsseguro tenham um plano de negócios bem elaborado e a experiência e o conhecimento apropriados para gerenciar o risco de seguro e fornecer informações adequadas sobre seus arranjos de seguro e resseguro.

184) PBS 19 – Atividade de Seguros: Uma vez que seguro é uma atividade de assumir riscos, a autoridade supervisora exige que as seguradoras avaliem e gerenciem os riscos que subscrevem, particularmente através de resseguro, e tenham os instrumentos para estabelecer níveis adequados de prêmios.

A subscrição e a fixação do preço de apólices de seguradoras tradicionais que vendem produtos de microsseguro tende a ser baseada em sua experiência no ramo de seguro em causa ou é orientada pelo mercado de resseguro. Por outro lado, micro-seguradoras exclusivas muitas vezes não têm reservas/provisões técnicas adequadas para os riscos em suas carteiras. O governo/supervisor pode decidir estabelecer arranjos institucionais ou normas para riscos residuais em caso de haver falta de suporte de resseguro para a operação.

185) PBS 20 – Responsabilidades (Passivos): A autoridade supervisora exige que as seguradoras observem normas para estabelecer provisões técnicas adequadas e outros passivos e considerar as recuperações de resseguro a receber. A autoridade supervisora tem o poder e a capacidade para avaliar a adequação das provisões técnicas e exigir que essas provisões sejam aumentadas, se necessário.

Tendo em vista a natureza de curto prazo dos contratos (normalmente, de um ano, mas podendo se estender a até cinco anos) nas carteiras dos provedores de produtos de microsseguro, o supervisor, na ocasião de estruturação das normas, precisa ter em mente os tipos de passivos que podem resultar dos produtos de microsseguro, incluindo o crédito parcial para resseguro.

186) PBS 21 – Investimentos: A autoridade supervisora exige que as seguradoras observem as normas sobre operações de investimentos. Essas normas incluem exigências sobre política de investimentos, composição dos ativos, avaliação, diversificação, gerenciamento de ativos e passivos e gerenciamento de riscos.

Em face da limitação de experiência e conhecimento disponíveis internamente, todos os investimentos de pequenas micro-seguradoras precisam estar baseados em diretrizes de prudência especificadas pelo supervisor de seguros. Entretanto, o custo de uma estratégia de investimentos sofisticada pode ser proibitivo para uma seguradora que opere exclusivamente no segmento do microsseguro. Neste caso, o supervisor pode estabelecer diretrizes para investimentos baseadas nas necessidades específicas das micro-seguradoras. A forma legal, o ramo operado e a criação de produtos da seguradora podem determinar a estratégia de investimentos mais apropriada para o segmento de microsseguro. A estratégia de investimentos de uma micro-seguradora pode ser simples, direta e não exigir análises significativas. O governo e o banco central poderiam ajudar criando instrumentos de poupança apropriados, que levassem em conta os requisitos específicos das seguradoras envolvidas no microsseguro.

187) PBS 22 – Derivativos e instrumentos similares: A autoridade supervisora exige que as seguradoras observem as normas sobre o uso de derivativos e instrumentos similares. Essas normas estabelecem restrições a seu uso e exigências sobre a revelação de fatos e informações sobre essas operações, bem como os controles internos e monitoramento destas.

Derivativos e instrumentos financeiros similares constituem tipos arriscados de operações se não forem administrados apropriadamente. Essas operações exigem uma dose razoável de conhecimento, experiência e refinamento do investidor. Esses atributos podem não existir em pequenas instituições sujeitas à regulação e tais operações poderiam, portanto, ser excluídas. Em alguns casos, instrumentos derivativos podem ser usados para limitar riscos. Em qualquer caso, seguradoras que operam exclusivamente em microsseguro devem seguir uma estratégia de investimentos conservadora e os supervisores devem, portanto, limitar os investimentos nesses instrumentos. Um programa de microsseguro que utilizar instrumentos derivativos deverá ser obrigado a apresentar um plano para esses instrumentos similar ao de uma entidade regulada.

- 188) **PBS 23 – Adequação do Capital e Solvência: A autoridade supervisora exige que as seguradoras observem o regime de solvência prescrito. Esse regime inclui exigências para a adequação do capital e requer formas adequadas de capital que capacitem a seguradora a absorver perdas significativas não previstas.**

Um regime de solvência bem elaborado e confiável que inclua requisitos de solvência com base em risco é um componente vital de qualquer regime de supervisão para o microsseguro. O nível mínimo de capital deve se basear no nível geral de risco retido, o qual pode ser mensurado em termos de exposições, ou pelo tamanho do da receita de prêmios ou das provisões técnicas. Questões de adequação do capital e de solvência devem ser sensíveis a tamanho, complexidade e riscos da seguradora em vista das diferenças inerentes entre microsseguro e seguro tradicional, e é necessário examinar todos os aspectos relevantes. Devem ser dadas atenção e importância suficientes à adequação da garantia de quaisquer contratos de resseguro em vigor, uma vez que qualquer falha destes afetará a capacidade de a seguradora cumprir suas obrigações. Quaisquer consultas sobre possíveis mudanças na legislação de seguros e práticas de supervisão em termos de microsseguro devem incluir também os provedores informais e se eles precisam ser regulados. As formas de capital a serem levadas em consideração para os planos de custeio da seguradora devem também incluir garantias para custeio futuro ou outras formas alternativas aceitáveis para o supervisor.

- 189) Outro aspecto que precisa ser especificamente verificado é o papel de fundos doadores e a natureza das restrições a serem impostas na forma de diretrizes para doadores sobre a capitalização dos fundos doados. Fundos doadores que freqüentemente vêm com diretivas e restrições sobre o tipo de clientes eles podem atender, ou sobre produtos e áreas geográficas que são mais atraentes para o doador que para a instituição. O financiamento oferecido por doadores tende a ser incerto, às vezes lento e, freqüentemente, em montante não suficiente para financiar carteiras em rápida expansão. Alguns acreditam que deve ser aplicado o regime integral, outros acham que deve haver algum ajustamento para o microsseguro. O Grupo de Trabalho do GAAP sobre Microsseguro está atualmente trabalhando em Diretrizes de Doadores para Microsseguro (já existe uma minuta do relatório⁴⁴).

- 190) **PBS 24 Intermediários: A autoridade supervisora estabelece exigências, diretamente ou através da supervisão de seguradoras, para a conduta dos intermediários.**

As exigências requeridas para a venda de microsseguro devem ser apropriadas para as empresas de microsseguro e podem ter interpretação mais flexível, por exemplo, em termos de requisitos de treinamento. Entretanto, é preciso existirem mecanismos para monitorar sua conduta.

- 191) **PBS 25 – Proteção ao Consumidor: A autoridade supervisora estabelece requisitos mínimos para seguradoras e intermediários no relacionamento com consumidores em sua jurisdição, incluindo seguradoras estrangeiras que vendam produtos através da fronteira. Os requisitos incluem a prestação tempestiva de informações completas e pertinentes aos consumidores antes da contratação até o ponto em que todas as obrigações assumidas no contrato tiverem sido cumpridas.**

Uma vez que as famílias de baixa renda geralmente têm pouca consciência e entendimento dos benefícios (e das dificuldades) do seguro e seu nível de instrução sobre finanças é, quase sempre, baixo, um cuidado especial deve ser tomado nas relações com clientes deste segmento. O supervisor deve exigir que as apólices de microsseguro contenham termos apropriados na linguagem local. Entretanto, além disso, há necessidade de reconhecer novas e mais apropriadas estratégias de instrução sobre o seguro e de educação do consumidor que respondem a capacidades dos segmentos de baixa renda.

- 192) Será necessário dar consideração especial à questão de como gerenciar o processo de intermediação. Isto inclui entender como encontrar o ponto de equilíbrio entre a necessidade de

⁴⁴ www.microfinancegateway.org

modelos baseados na assistência, em que o custo envolvido é proibitivo, e a alternativa de não-assistência, mas com divulgação de fatos e informações relevantes.⁴⁵

193) Pode ser importante um relatório periódico, ou ad hoc, ao supervisor sobre a condução das queixas e reclamações, por causa da natureza frágil do nível de confiança que as famílias de baixa renda têm do seguro.

194) Também pode ser necessário estabelecer mecanismos alternativos de resolução de disputas para solucionar queixas e reclamações, uma vez que processos judiciais podem ser onerosos e consumir muito tempo.

195) **PBS 26 – Informações, Clareza e Transparência para o Mercado: A autoridade supervisora exige que as seguradoras disponibilizem informações relevantes periodicamente de modo a dar às partes interessadas uma visão clara de suas atividades de negócios e posição financeira e para facilitar a compreensão dos riscos aos quais eles estão expostos.**

As exigências relativas à disponibilização de informações de Microseguros devem ser adequadas às necessidades. No caso do microseguro, a disponibilização deve também ser regulada como no seguro tradicional (se houver necessidade), ou ficar subordinada a uma regulamentação específica para microseguro.

196) **PBS 27 – Fraude: A autoridade supervisora exige que as seguradoras e os intermediários tomem as necessárias medidas para evitar, detectar e remediar a fraude contra o seguro, e PBS 28 – Combate à Lavagem de Dinheiro, Combate ao Financiamento de Terrorismo (CLD/CFT): A autoridade supervisora exige que seguradoras e intermediários, no mínimo aqueles que oferecem produtos de seguro de vida ou outro seguro relacionado com investimento, a tomar medidas efetivas para deter, detectar e informar lavagem de dinheiro e o financiamento de terrorismo, em consonância com as Recomendações do Grupo de Trabalho de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro (FATF).**

PBSs 27 e 28 também são vistos por algumas jurisdições como muito importantes para mais estudos para desenvolver o microseguro.⁴⁶

197) Uma vez que programas de microseguro tendem a ser não-usuais e singulares, eles não se encaixam nos métodos tradicionais de **contabilidade**. Isto não impede a necessidade de haver métodos bem considerados para determinar os valores correntes e os projetados de ativos, obrigações, receita e despesa. O plano de operações deve considerar requisitos apropriados de prestação de informações sobre fatos e circunstâncias relevantes. As autoridades reguladoras devem considerar a possibilidade de combinar suas diferentes abordagens de regulação com outras formas de contabilidade geral, especialmente os métodos simplificados permitidos para empreendimentos pequenos e médios em suas jurisdições. Geralmente, a finalidade das contas deve ser uma apresentação conservadora e prudente com foco principalmente na proteção do segurado.

5 Conclusões e Recomendações

198) Em termos absolutos, muitas iniciativas de microseguro lançadas por governos, seguradoras e outras organizações para proteger as vidas, a saúde e os ativos de pessoas de baixa renda

⁴⁵ Ver, por exemplo, Genesis, 2006, Brokering Change: The threats and opportunities to the intermediation of microinsurance in South Africa. Prepared for FinMark Trust and Ford Foundation. www.finmarktrust.org.za

⁴⁶ Embora o micro-seguro seja suscetível a fraudes (PBS 27) (por meio de contratos fictícios, falsos agentes, etc.) a possibilidade de Lavagem de Dinheiro é remota. Também é mencionado neste documento (item nº. 3.3.8 (85)) que os segurados de micro-seguro não podem entregar os registros requeridos pelas seguradoras. Em alguns países, as diretrizes Contra Lavagem de Dinheiro não isentam segurados de micro-seguro e há uma defesa de seguradoras de que segurados de micro-seguro merecem algum relaxamento nas exigências, como a de comprovação de residência/permanente e fotografias. Segundo elas, há motivo para não estender o escopo do PBS 28 a produtos de micro-seguro.

tiveram um tremendo impacto, mas seu alcance tem sido muito limitado comparado com o tamanho da população não-servida. Até agora, a oferta de seguro para famílias de baixa renda não tem sido parte integrante das estratégias de mercado de muitos provedores de serviços financeiros.

- 199) Ficou comprovado que pessoas de baixa renda precisam de uma gama de serviços financeiros, de custo compatível e de fácil acesso, que devem normalmente incluir crédito, poupança, remessas e transferências, e seguro. Sem seguro, quaisquer benefícios em aliviar a pobreza podem ser rapidamente perdidos devido ao impacto de riscos.
- 200) Os Princípios Básicos do Seguro, da IAIS, cobrem os aspectos essenciais da regulação do seguro e da supervisão de seus mecanismos de prudência. Entretanto, ao aplicar esses princípios aos serviços de seguro para segmentos de baixa renda, é necessário reconhecer as especificidades do microsseguro e os riscos dessa tarefa. O ponto de partida para a criação de mercados de seguro inclusivos está na ação de supervisores de seguro para desenvolver uma estrutura propícia para apoiar ativamente o desenvolvimento do microsseguro em linhas eficientes, tendo em mente a necessidade de prover uma estrutura adequada para a proteção dos segurados e a estabilidade financeira.
- 201) É um importante desafio para autoridades reguladoras e supervisoras criar um ambiente propício para a viabilidade e sustentabilidade do microsseguro; dar proteção ao consumidor deste segmento do mercado, e ao mesmo tempo encorajar inovadoras soluções organizacionais e de regulação para responder às necessidades de seguro de famílias de baixa renda. Ajustamentos nas estruturas de regulação são, às vezes, incorretamente percebidas como estando em conflito com princípios de prudência, com o risco de criar distorções no mercado. Com respeito aos segurados, os supervisores podem ajudar a garantir que o crescente número de esquemas de microsseguro não-regulados permaneçam podendo cumprir as obrigações assumidas para com os seus participantes.
- 202) A proteção dos escassos recursos de pessoas pobres é uma questão crítica. Na luta para encontrar um equilíbrio de esforços que promovam a inclusão sem trazer um ônus indevido para os supervisores, cada autoridade supervisora precisa considerar as características específicas de sua própria jurisdição; não há uma solução que sirva para todas. Esta não é uma tarefa fácil, especialmente quando existem poucos modelos. Criar uma estrutura apropriada de regulação é uma tarefa complexa porque envolve muitos atores diferentes e requer um grande número de inovações estratégicas e operacionais.
- 203) As questões identificadas neste documento para posterior consideração no nível dos PBS e seus critérios podem ser agrupadas sob cinco grandes temas:
- Processo de supervisão, incluindo questões sobre o licenciamento
 - Questões financeiras e sobre mecanismos de prudência, inclusive a supervisão baseada no risco
 - Questões de governança
 - Questões operacionais
 - Questões sobre conduta no mercado
- 204) Todas essas áreas são críticas para a estrutura da regulação e supervisão do microsseguro e precisam ser abordadas de maneira integrada. Está sendo proposto que trabalhos adicionais devem incluir avaliar e desenvolver aspectos que possam constituir o fundamento para uma orientação específica sobre a aplicabilidade dos PBS ao microsseguro em cada uma dessas áreas. Os resultados podem conduzir à elaboração de um conjunto de interpretações dos critérios, onde for necessário, para aplicação dos PBS. Com respeito a isto, o Grupo de Trabalho Conjunto IAIS-CGAP deverá procurar orientação dos Implementation and Technical Committees da IAIS, à medida que seu trabalho for progredindo.

205) É sugerido um trabalho adicional sobre

- a compreensão de aspectos operacionais de diferentes tipos de micro-seguradoras, particularmente, a atuação de mútuas e cooperativas em microsseguro;
- análises de mercado para entender o segmento da população não-atendido por serviços de seguro e o segmento da população em que o atendimento é deficiente;
- adaptação de canais de produção e distribuição e modos de pagamento de prêmios;
- o uso de nova tecnologia;
- o papel da terceirização;
- seguro saúde;
- complementaridade com esquemas de seguro social.

206) Para que as adaptações na regulação funcionem, é necessário haver um investimento significativo para criar capacidade em muitos níveis. As autoridades responsáveis por definir políticas e os supervisores têm que compreender os riscos e a potencialidade do microsseguro, portanto, a transferência de conhecimento e o diálogo são de fundamental importância. Doadores, agências internacionais e outros promotores como as associações de seguro e as redes de microfinanças internacionais também estão aprendendo e têm que estar preparadas para financiar e assessorar tecnicamente os supervisores, bem como as micro-seguradoras. Finalmente, os consumidores que demandam serviços de microsseguro não têm bom nível de instrução; governos, doadores e micro-seguradoras têm que assumir um papel na promoção do seguro e na educação do consumidor. Esses desafios têm que ser tratados em conjunto com aspectos da regulação e supervisão.

207) Nesta nova era de desenvolvimento, muitos mercados emergentes transformaram suas economias com criatividade, trabalho duro e engajamento em reforma do mercado. Pode-se observar também que devido à crescente prosperidade, embora a pobreza absoluta esteja declinando, a desigualdade está aumentando.⁴⁷ É necessária uma nova forma de pensar para capitalizar oportunidades e assegurar um progresso coletivo e continuado. Soluções pragmáticas e sensatas para o desenvolvimento de um setor financeiro inclusivo, comprometido com a boa governança certamente beneficiarão os pobres. Se nos colaborarmos para produzir sinergias promotoras de bem-estar social consistentes com princípios e normas internacionalmente aceitas para a supervisão do setor financeiro e manter a estabilidade financeira, poderemos imaginar ir mais longe – e mais rápido – na distribuição dos benefícios do seguro para aqueles que foram deixados para trás.

⁴⁷ As Duas Faces da Ásia: Trabalhando Juntos por uma Região Livre da Pobreza, discurso para o Board of Governors por Haruhiko Kuroda, Presidente do Asian Development Bank na 39ª Reunião Anual em 5 de maio de 2006, em Hyderabad, Índia

Anexo 1: Participantes do Grupo de Trabalho Conjunto IAIS-CGAP

Membros da IAIS no GTC

- (1) Mashudu Munyai, Financial Services Board, África do Sul - Presidente*
- (2) Ermela Guxholli, Albanian Insurance Supervision Authority, Albania
- (3) Elaina Gonzalez, Botswana
- (4) Regina Lidia Girdano Simoes, Superintendência de Seguros Privados, Brazil*
- (5) Stephanie Siering (former Eisele), Ba Fin, Alemanha*
- (6) C. S. Rao, Insurance Regulatory And Development Authority, Índia*
- (7) Karimullin Askar, Agency on Regulation and Supervision of Financial Market and Financial Organisations, Cazaquistão
- (8) Norhayati Abdul Kadir, Bank Negara, Malásia
- (9) Mustapha Lebbar, Direction des assurances et de la prévoyance sociale, Marrocos
- (10) Ramesh Raj Bhattraï, Beema Samiti (Insurance Board), Nepal
- (11) Shoab Soofi, Securities and Exchange Commission of Pakistan, Paquistão*
- (12) Evangeline C. Escobillo, Insurance Commission, Filipinas*
- (13) Paul Mitroi, Insurance Supervisory Commission, Roménia
- (14) Mira Eric-Jovic, National Bank of Serbia, Sérvia
- (15) Jacky Huma, Financial Services Board, África do Sul*
- (16) Lasinee Seresinhe, Insurance Board of Sri Lanka, Sri Lanka
- (17) F. F. Maghezi, Uganda Insurance Commission, Uganda
- (18) Lauren Scott, National Association of Insurance Commissioners, Estados Unidos
- (19) Craig Thorburn, Banco Mundial*
- (20) Arup Chatterjee, IAIS Secretariat, Suíça*

Em adição, as seguintes jurisdições, Membros da IAIS, fizeram contribuições ou ajudaram na redação deste documento: Bahrain, Chinese Taipei, El Salvador, Fiji, Guernsey, Israel, México, Holanda, Noruega, Polónia, Sultanato de Oman, e Espanha.

Observadores da IAIS

- (1) Douglas Barnert – Group of North American Insurance Enterprises, Estados Unidos*
- (2) Rakesh Jain – ICICI Lombard General Insurance Company Limited, Índia

Em adição, as seguintes jurisdições, Observadores da IAIS, fizeram contribuições ou ajudaram na redação deste documento: The Insurance Council of Australia Ltd; ,AIG, USA; American Insurance Association; LeBoeuf Lamb Greene & MacRae LLP, and; WFII.

CGAP RSP Sub-group

- (1) Brigitte Klein, Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Alemanha*
- (2) Craig Churchill, International Labour Organisation (ILO), Suíça*
- (3) Martina Wiedmaier-Pfister, GTZ, Alemanha*
- (4) Jeremy Leach, Fin Mark Trust, África do Sul*
- (5) Sabbir Patel, International Cooperative and Mutual Insurance Federation (ICMIF), Reino Unido*
- (6) Michael J. McCord - MicroInsurance Centre, United States*
- (7) Kulmie Samantar, Fédération Nationale de la Mutualité Française, França
- (8) Sabrina Regent, ILO/STEP Senegal
- (9) Martha Melesse, International Development Research Centre, Canadá
- (10) Zahid Qureshi, International Development & Communications Services, Canadá,
- (11) Timothy R. Lyman, The Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), Estados Unidos
- (12) Christian Jacquier, ILO/STEP, Suíça
- (13) Ralf Radermacher, University of Cologne, Alemanha
- (14) Jamie Anderson, International Fund for Agricultural Development (IFAD), Itália

As seguintes pessoas também fizeram contribuições para este documento em nome da ICMIF: Aris Alip (CARD MBA, Filipinas); Catherine Tremblay (DID, Canadá); Frank Lowery (The Cooperators, Canadá); Mirai Chatterjee (VIMOSEWA, Índia); Rick Koven (Juris Benefits Strategies, EUA)

(*) indica os membros do grupo encarregado de redigir a minuta do Issues Paper

48 http://www.cgap.org/docs/DonorBrief_05.pdf; DONOR BRIEF; No. 5, July 2002

Questões sobre regulação e supervisão de micro-seguro

52

Aprovado na Basileia em 31 de maio de 2007

Anexo 2: Glossário

Agente	Uma pessoa ou organização licenciada para vender seguro e autorizada a fazê-lo por uma companhia de seguros
Instituição Apex	uma instituição apex pode ser um órgão representativo da indústria ou uma organização de segunda linha ou de atacado que distribui recursos (doações, empréstimos, garantias) para múltiplas instituições de microfinanças em uma única jurisdição ou região. Os recursos podem ser fornecidos com ou sem serviços técnicos de apoio.” ⁴⁸
Corretor	firma ou indivíduo ou “um indivíduo que arranja apólices de seguro e presta serviços relativos a essas apólices em nome do comprador do seguro”: ele, ou ela, representa o segurado, embora receba remuneração na forma de uma comissão da companhia.
Doador	usado no sentido amplo agência internacional de ajuda: agências de cooperação bi ou multilaterais, bancos de desenvolvimento regional, fundações e investidores socialmente responsáveis, organizações não-governamentais internacionais, consultores, e redes internacionais.
Sistema financeiro inclusivo	“a integração de microfinanças no sistema financeiro formal para assegurar permanente acesso a serviços financeiros para um número significativo de pessoas pobres” (segundo o CGAP)
Seguradoras	designa seguradoras comerciais, licenciadas e sujeitas à regulação, sem enfoque particular no mercado de baixa renda
Supervisor de Seguro	refers, as appropriate, to either the insurance and reinsurance regulator or the insurance and reinsurance supervisor in a jurisdiction. [Source: IAIS Insurance Core Principles, July 2000]
Intermediário de seguro	qualquer pessoa ou entidade legal que faz intermediação de operação de seguro (em qualquer meio). Os intermediários estão, em geral, divididos em classes separadas. Os tipos mais comuns são: os “intermediários independentes” que representam o comprador na negociação com a seguradora; também são referidos como “corretores independentes”; e os “agentes” (que geralmente incluem o agente múltiplo e o sub-agente) que representam a seguradora. m [definição relacionada: intermediação de seguro] [Fonte: IAIS Princípios para a conduta de empresas de seguros, dezembro de 1999]
Micro-seguradora	é uma seguradora que está inteiramente dedicada ao mercado de baixa renda (tipo institucional de micro-seguradora) ou uma instituição que tem uma linha específica de produtos para esse mercado (linha de atividades). Alguns provedores de microsseguro são pequenos ou informais; outros são grandes seguradoras comerciais ou seguradoras
Segurado ou titular da apólice	a parte para quem o contrato de seguro é emitido pela companhia de seguros.
Micro-seguradora regulada	seguradora licenciada pelo supervisor de seguros para operar de modo integral ou com uma linha de produtos no mercado de baixa renda.
Provedores não-regulados	são subdivididos em duas categorias: a) formais (quando estabelecidos com base em qualquer legislação/regulação), como cooperativas ou instituições de microfinanças; e b) as que operam inteiramente na informalidade, como as sociedades informais de benefício funeral.
Tier	categoria institucional

⁴⁸ http://www.cgap.org/docs/DonorBrief_05.pdf; DONOR BRIEF; No. 5, July 2002

Anexo 3: Bibliografia

Acemoglu, D. (2003): Root Causes: A historical approach to assessing the role of institutions in economic development. Finance and Development, June 2003 (pp. 27-30)

CGAP (2004): "Building inclusive financial systems: Donor guidelines on good practice in microfinance"; <http://cgap.org/docs/donorguidelines.pdf>

Chatterjee A., Wiedmaier-Pfister M. (2006): Discussion Paper for Insurance Supervisors (IAIS-CGAP Working Group, Draft Basel 2006

Churchill C. (ed). 2006: Protecting the poor: A microinsurance compendium (Geneva: ILO)

Claessens, S. (2005): Access to Financial Services, Policy Research Working Paper 3589, The World Bank, May 2005

Desrochers, Martin and K. Fischer (2005): "The power of networks: on the impact of integration on financial cooperative performance. A multinational survey". Annals of Public and Cooperative Economics Vol 76

ILO-STEP (2006) *Social protection and inclusion: Experiences and policy issues*. (Geneva).

—. 2005a. *Health micro-insurance schemes: Feasibility Study Guide* (Geneva, ILO-Strategies and Tools against Social Exclusion and Poverty Programme)

—. 2005b. *India: an inventory of micro-insurance schemes* (Geneva).

—. 2005c. *Insurance products provided by insurance companies to the disadvantaged groups in India* (Geneva).

—. 2003. *Guide de gestion des mutuelles de santé en Afrique* (Geneva).

—. 2001a. *Women organizing for social protection. The Self-employed Women's Association's Integrated Insurance Scheme, India* (Geneva).

—. 2001b. *The Novadeci Health Care Programme, Case study* (Geneva).

—. 2001c. *Social security: issues, challenges and prospects*, Report IV, International Labour Conference, 89th session, Geneva.

—. 2001d. *Social Security: A New Consensus* (Geneva).

Guidance on Insurance Regulation and Supervision for Emerging Market Economies (1997): International Association of Insurance Supervisors, Basel

Insurance Core Principles and Methodology (2003): International Association of Insurance Supervisors, Basel

Supervisory Standard on Licencing (1998): International Association of Insurance Supervisors, Basel

Latortue A. and Montesquiou A. (2006): Protecting the poor: A microinsurance compendium; Chapter 5.1 Role of Donors

McCord, M. J. (2005): AIG Uganda - CGAP Working Group on Microinsurance, Good and Bad Practices Case Study No. 9.

McCord, M.J. and Churchill C. (2005): Delta Life Bangladesh - CGAP Working Group on Microinsurance, Good and Bad Practices Case Study No. 7

McCord, M.J. (2007): Microinsurance provision in the world's 100 poorest countries, Microinsurance Centre LLC, USA

Nekby, L (2004): Pure versus mutual health insurance: Evidence from Swedish historical data, The Journal of Risk and Insurance 70, (pp. 115—134)

Patel, S.: Insurance and Poverty Alleviation "The cooperative advantage", ICMIF

Prahalad C.K. (2005): The Fortune at the Bottom of the Pyramid: Eradicating Poverty Through Profits

Porteous D. (2006): The new regulator's dilemma

SEEP Network (2006): Technical Note N°3, 2006: Effective Donor Strategies to Support Microfinance Associations. SEEP Network, Washington

Trommershäuser, S.; Lindenthal R. and Krech R. (2006): Protecting the poor: A microinsurance compendium, Chapter 5.3 The Role of Government in Microinsurance

Wiedmaier-Pfister (2004): Regulation and Supervision of Microinsurance, GTZ, Eschborn

Wiedmaier-Pfister M. and Chatterjee, A. (2006): Protecting the poor: A microinsurance compendium; Chapter 5.2 An Enabling Regulatory Environment for Microinsurance