

Nota informativa



A extinção do Seguro DPVAT

terça-feira, 10 de dezembro de 2019

O Governo Federal editou, em 11 de novembro de 2019, a Medida Provisória nº 904, que extingue o Seguro de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres (DPVAT) a partir de 1º de janeiro de 2020. Esta nota apresenta o diagnóstico da Secretaria de Política Econômica (SPE) e da Superintendência de Seguros Privados (Susep) a respeito do DPVAT e as justificativas que motivaram a escolha pela sua extinção.

O que é o Seguro DPVAT?

O Seguro DPVAT é o seguro obrigatório de danos pessoais devido anualmente pelos proprietários de veículos terrestres, tais como motocicletas, automóveis particulares, táxis, carros de aluguel, ônibus e micro-ônibus. Em caso de acidente de trânsito, o seguro cobre até R\$ 2.700,00 de despesas médicas, quando não realizadas pelo SUS. Em caso de invalidez permanente ou morte, a vítima ou sua família recebe até R\$ 13.500,00. O Seguro DPVAT não cobre danos materiais.

O Seguro DPVAT é administrado em forma de monopólio pela Seguradora Líder-DPVAT, a qual é constituída por 73 Seguradoras que participam do Consórcio do Seguro DPVAT.

Problemas do DPVAT

Modelo ineficiente e sem amparo na literatura econômica e experiência internacional

A função primordial de um seguro obrigatório como o DPVAT seria corrigir uma falha de mercado, tendo em vista que a decisão de um motorista de dirigir seu veículo nas vias públicas impõe aos demais cidadãos um risco adicional, mesmo que pequeno, de serem vitimados em acidente. No jargão econômico, trata-se de uma externalidade. Ao se exigir que o motorista compre um seguro que cubra os danos causados a terceiros, corrige-se a falha de mercado, pois o motorista passa a internalizar o risco que gera para os terceiros, ao pagar o seguro.

Porém, diferentemente de outros países em que há seguro obrigatório de trânsito, o DPVAT não é direcionado para terceiros que não deram causa ao acidente. O DPVAT destina a maior parte dos pagamentos de indenizações ao próprio motorista (58%), mesmo que ele seja inadimplente e culpado pelo acidente, onerando todos os demais proprietários de veículo automotores independentemente da faixa de renda. Portanto, o modelo do DPVAT não tem respaldo na literatura econômica nem na experiência internacional.

O DPVAT também é ineficiente. Historicamente, em média, apenas 30% do valor arrecadado pelo DPVAT é destinado ao pagamento de indenizações. Os outros 70% são consumidos como tributos indiretos e custeio de um enorme aparato operacional caro, ineficiente e permanentemente vulnerável a fraudes.



Esse percentual de direcionamento ao pagamento de indenizações pode ser ainda bem menor quando se leva em consideração os atravessadores. Estimativas não oficiais indicam que de 30% a 70% das indenizações acabam remunerando intermediários e despachantes que se beneficiam da população mais pobre, com maior dificuldade de acesso aos canais diretos disponibilizados pela Seguradora Líder. Com isso, se considerarmos que 50% de uma indenização é cobrada por um intermediário, apenas R\$ 0,15 de cada R\$1 pago pelos cidadãos viram indenização.

Ademais, o modelo causa incentivos distorcidos tanto para a seguradora como para os motoristas. A seguradora tem um lucro maior quanto mais despesas administrativas e indenizações forem apresentadas. Dessa forma, não tem qualquer incentivo para diminuir suas despesas administrativas nem a combater fraudes no pagamento das indenizações. O motorista, por sua vez, também não tem incentivos a dirigir de forma mais prudente. Gera-se um alto risco moral ao se proteger motoristas independente de culpa, bem como se incentiva a inadimplência ao garantir cobertura para quem não paga.

Preço atual do DPVAT é insustentável

Em 2016, o prêmio do DPVAT era de mais de R\$ 100 para carros e quase R\$ 300 para motos, em valores da época. Um esforço intenso (e insustentável, como será detalhado abaixo) de combate às fraudes a partir de 2015 gerou um excedente de reservas. A partir de 2017, tomou-se a decisão de utilizar esse excedente para subsidiar os prêmios em 2018 e depois 2019. Portanto, os prêmios atualmente verificados são insustentáveis. Segundo estimativas da Susep, o valor de equilíbrio estimado para o ano de 2019 é de R\$ 45 para carros e R\$ 185 para motos. Ou seja: para cobrir os custos, seria necessário mais que triplicar o preço do DPVAT para carros e mais que dobrar o preço para motos. Isso sem considerar o dispêndio expressivo de recursos públicos com fiscalização, como será mostrado a seguir.

Tabela 1: Tarifas, em R\$, do Seguro DPVAT (2015-2019)

| Categoria | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Automóveis particulares | 101,1 | 101,1 | 63,69 | 41,4 | 12 |
| Táxis e alugados | 101,1 | 101,1 | 63,69 | 41,4 | 12 |
| Ônibus c/ frete | 390,84 | 390,84 | 246,23 | 160,05 | 33,61 |
| Micro-ônibus < 10 passageiros, ônibus s/ frete | 242,33 | 242,33 | 152,67 | 99,24 | 20,84 |
| Ciclomotores | 130 | 130 | 81,9 | 53,24 | 15,43 |
| Motocicletas e motonetas | 286,75 | 286,75 | 180,65 | 180,65 | 80,11 |
| Máquinas e tratores | 105,81 | 105,81 | 66,66 | 46,33 | 12,56 |

Fraudes e demanda insustentável de fiscalização

O Seguro DPVAT tem sido alvo de inúmeras fraudes constatadas ao longo dos anos. Apenas no último ano foram identificadas 15.648 tentativas de fraudes.



Em 2015, a Polícia Federal deflagrou a operação “Tempo de Despertar”, com o objetivo de combater fraudes nas esferas administrativa e judicial relativas ao pagamento de indenizações do Seguro DPVAT, com ocorrências ideologicamente falsas e documentos médicos adulterados.

Em decorrência da operação, foram executados mandados de prisão temporária, conduções coercitivas, busca, apreensão, sequestro de bens e afastamento de cargo público. Estima-se que as fraudes possam ter chegado a R\$ 1 bilhão por ano.

O Ministério Público do Estado de Minas Gerais, em 2017, alertou sobre possível ocorrência de fraudes e propôs mais de 120 ações penais e civis públicas envolvendo diversos agentes, como advogados, empresários, servidores públicos, médicos e fisioterapeutas, além da Seguradora Líder do Seguro DPVAT.

Além disso, atualmente, há cerca de 370 mil ações judiciais em tramitação relacionadas ao DPVAT, sobrecarregando o Poder Judiciário. São recebidas na Susep, por ano, uma média de 5.825 reclamações, e foram abertos 154 processos administrativos. Isso sem contar as reclamações direcionadas diretamente à Seguradora Líder.

O DPVAT tem imposto sobrecarga de fiscalização e supervisão à SUSEP, em detrimento de outros mais de cem ramos de seguros. Atualmente, 19% da força de trabalho da área de fiscalização da Susep é utilizada na Seguradora Líder. Por outro lado, corresponde a apenas 1,9% do volume anual de prêmios.

O Tribunal de Contas da União (TCU), por sua vez, apresentou, nos últimos anos, sete acórdãos sobre o Seguro DPVAT. Recomendou-se à Susep estudar a viabilidade de alteração do modelo adotado de gestão de recursos, como resultado do Relatório de Monitoramento com o objetivo de verificar a conformidade da regulação e da fiscalização dos custos que compõem o prêmio do DPVAT.

Em suma: o DPVAT exige dispêndio insustentável de recursos públicos para mitigar fraude e corrupção inerentes ao modelo atual. Na ausência desse dispêndio, as fraudes, que continuam presentes, inevitavelmente aumentariam, podendo resultar no retorno ao patamar de prêmios verificados até 2016.

Estudos Realizados

Desde 2017, o Ministério da Economia, a Susep e o setor de seguros têm realizado Grupos de Trabalhos e estudos para encontrar soluções para o Seguro DPVAT. Uma das alternativas estudadas era a extinção do DPVAT.

Outro modelo estudado foi o concorrencial, o qual apresenta diversos desafios caso se mantenha o mesmo nível de cobertura. Vale lembrar que o DPVAT, até 1986, foi concorrencial. Havia uma alta proporção de inadimplência (cerca de 60%) e um elevado percentual de acidentes de trânsito sem a identificação do veículo. Uma parcela do prêmio arrecadado ia para a constituição de um fundo que pagava a indenização das vítimas de acidentes causados por veículos não identificados. Este mecanismo gerou um incentivo perverso, pois as seguradoras não tinham o interesse em regular o



sinistro. A combinação desses fatores inviabilizou a sobrevivência do seguro no modelo de livre escolha.

Assim, verificou-se que o modelo concorrencial possivelmente inviabilizaria a manutenção de pagamento para vítimas de motoristas inadimplentes e não identificados. Ademais, inviabilizaria o subsídio cruzado no pagamento do seguro, o que poderia impossibilitar a oferta do seguro em algumas regiões do país.

Segundo estimativas da Susep, os preços do seguro no modelo concorrencial e com a cobertura atual poderiam chegar, a depender da categoria de veículo e do Estado, a R\$ 422,00. Levando-se em consideração a porcentagem de 50% do repasse ao SUS e ao Denatran, os prêmios poderiam atingir R\$ 844,00, o que poderia resultar em um alto percentual de inadimplência e inviabilizar a manutenção do seguro.

Nesse sentido, observe-se que a inadimplência de motos já é elevada, mesmo com o prêmio atual do DPVAT. Estimativa da SPE com base na razão entre o total de bilhetes de DPVAT pagos e a frota total de motocicletas disponibilizada pelo Denatran indica inadimplência de 48,2% na média nacional. Nas regiões Norte e Nordeste, ela supera 50%, conforma Tabela 2.

Tabela 2: inadimplência estimada DPVAT (2018)

| Região | Inadimplência total | Inadimplência motocicletas |
|---------------|----------------------------|-----------------------------------|
| Norte | 45,6% | 58,3% |
| Nordeste | 41,0% | 55,6% |
| Centro-Oeste | 36,1% | 49,4% |
| Sudeste | 33,9% | 42,1% |
| Brasil | 35,3% | 48,2% |
| Sul | 30,5% | 41,9% |

Fonte: Denatran e Seguradora Líder. Elaboração: SPE

É possível que a frota divulgada pelo Denatran esteja superestimada, tendo em vista a existência de veículos com idade avançada, para os quais sequer são emitidos bilhetes, ou ainda de veículos já baixados ainda considerados na frota. Quanto a esse ponto, ressalta-se que a frota de motocicletas é homogênea entre fontes distintas (Denatran, Abraciclo e Seguradora Líder). Uma possível forma de se corrigir a inadimplência estimada para essa categoria é aplicar um fator redutor da frota, correspondente à razão entre a frota de carros divulgada pela Anfavea e a divulgada pelo Denatran. Aplicando-se, por conservadorismo, esse redutor, ainda se encontra uma inadimplência estimada de motocicletas de 33% na média nacional.

O aumento da inadimplência que poderia resultar do aumento do prêmio do DPVAT também afetaria o pagamento do IPVA e do licenciamento do veículo terrestre, impactando negativamente na arrecadação dos Estados, muitos dos quais enfrentam severos desafios fiscais. Isso aconteceria porque a regularização do documento do carro depende do pagamento do Seguro DPVAT, e,



portanto, o condutor inadimplente com o DPVAT não teria incentivo algum para pagar o IPVA e o licenciamento.

Repassse ao SUS e tributação sobre mais pobres

A extinção do DPVAT não afetará o orçamento do SUS. O valor repassado em 2019 ao SUS foi de R\$ 965 milhões. Esse valor representa 0,79% do orçamento total da saúde em 2019, que é de R\$ 122,6 bilhões. Além disso, o valor total do orçamento do SUS é definido na Lei Orçamentária Anual (LOA), aprovada pelo Congresso Nacional, havendo um mínimo de gasto constitucional.

Ademais, a Medida Provisória estabelece o repasse ao Tesouro de R\$ 1,25 bilhão por ano até 2022. No final do período de obrigações remanescentes do DPVAT (2025), estima-se que mais R\$ 1 bilhão será repassado ao Tesouro, garantindo praticamente 5 anos de repasses aos SUS, a valores de 2019.

Dentro do modelo atual, é importante entender como funciona o repasse. Se o prêmio do seguro é estabelecido em R\$ 50, por exemplo, o valor final pago pelo cidadão é de R\$ 100. Dos R\$ 50 adicionais, R\$ 45 vão para o SUS e R\$ 5 para o Denatran. Ou seja, funciona como um tipo de imposto sobre um seguro obrigatório. E incide da mesma forma para ricos e pobres, caracterizando-se como imposto regressivo.

Em 2015, no auge das fraudes, o valor chegou a R\$ 286 para motos e R\$ 101 para carros. Importante ressaltar que a população de renda mais baixa usa motos de forma mais intensa do que carros, principalmente nos Estados mais pobres. Essa parcela da população acaba financiando mais os repasses para o SUS, como proporção da sua renda, do que a população de renda mais alta.

Rede de proteção social

Ao longo dos últimos anos, o seguro DPVAT, que tinha como objetivo proteger a população contra danos causados por veículos automotores, vem demonstrando ser uma forma ineficiente de política pública e injusta de tributação. Conforme já foi mostrado, o modelo do DPVAT, enxergado como seguro obrigatório, é ineficiente e não tem amparo na literatura econômica nem na experiência internacional.

Quanto ao aspecto de seguro social do DPVAT, ou seja, o de proteção à população vulnerável, independentemente da culpa pelo acidente, hoje a rede de Seguridade Social existente no Brasil cumpre a proteção social para a população de forma mais eficiente que o DPVAT.

No caso das despesas médicas, há atendimento gratuito na rede pública por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), cujo orçamento é garantido constitucionalmente. A rede pública de saúde já é a forma tipicamente usada em casos de acidente de trânsito, em especial, pela classe de menor renda, não havendo, nesses casos, direito à indenização do DPVAT.

Além disso, o valor máximo da indenização por despesas médicas – R\$2.700,00 – muitas vezes é insuficiente para cobrir os custos do atendimento na rede privada.



Quanto à cobertura por invalidez, o Governo Federal oferece o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que garante o pagamento de um salário mínimo mensal para pessoas que não possuam meios de prover sua subsistência. Diferentemente do BPC, a indenização do DPVAT, tanto para morte quanto para invalidez, não gera pagamento de renda, apenas pagamento único de até R\$13.500 para a vítima, independentemente de sua renda.

Quando da criação do seguro obrigatório DPVAT (1974), as políticas sociais não contributivas descritas acima não estavam vigentes. Dessa forma, as coberturas de despesas médicas e de invalidez do DPVAT se sobrepõem a essas políticas, tendo o cidadão que pagar duas vezes pela mesma cobertura.

Conclusão

Ainda que se discuta alguma forma de proteção às vítimas de trânsito, é preciso considerar como fazer. Um seguro obrigatório com características de tributação regressiva que devolve para a sociedade apenas 15 a 30 centavos de cada R\$ 1 pago pelos cidadãos, sem diferenciar a renda desses cidadãos, é uma forma ineficiente de atingir esse objetivo.

Por fim, o mercado de seguros de responsabilidade civil e de acidentes pessoais oferece coberturas adequadas para motoristas e proprietários de veículos. O fim do seguro obrigatório tende a aumentar o mercado de seguros facultativos e a cultura de proteção por parte de motoristas e proprietários.