

Consulta Pública

Análise de Impacto Regulatório: Cobertura de Alagamento e Inundação

A Susep definiu o tema “Cobertura de Alagamento e Inundação” como um dos principais assuntos do seu Plano de Regulação para 2025. O tópico é descrito como: “conhecer o padrão de oferecimento da cobertura de Alagamento e Inundação no seguro comprehensivo residencial e estudar mecanismos de ampliação da penetração da cobertura no mercado brasileiro” (SUSEP, 2024).

A entrega prevista é uma Análise de Impacto Regulatório (AIR), que deve ser entendida como:

“[...] procedimento, a partir da definição de um problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos [...], que conterá informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão” (BRASIL, 2020, Art. 2º, I).

A concepção da AIR como um procedimento é útil para evidenciar que se trata de uma iniciativa com várias etapas, que resulta na – mas não se resume à – elaboração de um relatório. Inclusive, o Decreto nº 10.411 estabelece que o “relatório de AIR poderá ser objeto de participação social específica realizada antes da decisão sobre a melhor alternativa para enfrentar o problema regulatório identificado” (BRASIL, 2020, art. 8º).

É nesse contexto que a presente consulta se insere, como instrumento inovador para a Autarquia, que abre a possibilidade de participação social antes mesmo da decisão sobre a necessidade de medidas regulatórias. Dessa forma, o documento em tela busca apresentar as análises realizadas até o momento pela equipe interna e obter o retorno da sociedade sobre as alternativas consideradas e os critérios identificados.

Contribuições são esperadas até 17/09/2025. Essas considerações deverão ser enviadas para o e-mail cgeco@susep.gov.br utilizando o template de resposta disponível no site da Susep.

Sumário

1.	Sumário Executivo	3
2.	Problema regulatório	4
	<i>Danos por eventos hidrológicos</i>	4
	<i>Seguro comprehensivo residencial</i>	9
3.	Agentes afetados	15
4.	Fundamentação legal	17
5.	Objetivos	20
6.	Experiência internacional.....	20
7.	Alternativas consideradas.....	34
8.	Possíveis impactos	34
	<i>Impactos sobre as microempresas e as empresas de pequeno porte</i>	37
9.	Comparação e resultados	38
10.	Referências:	42

O texto segue a estrutura e a ordem definida pelo Decreto nº 10.411, art. 6º, com exceções que deverão constar apenas no relatório final da AIR¹.

¹ As seções sobre manifestações recebidas, descrição da estratégia para implementação e monitoramento e efeitos e riscos decorrentes do ato normativo serão incluídas no relatório final, após encerrada esta consulta pública.

1. Sumário Executivo

Entre 2000 e 2024, os desastres naturais de caráter hidrológico (chuvas intensas, enxurradas, alagamentos, inundações e movimentos de massa) causaram danos de R\$ 138 bilhões e prejuízos que superaram a marca de R\$ 600 bilhões (valores atualizados para preços de dezembro de 2024), além de perdas humanas imensuráveis para o Brasil. Com destaque, os danos sobre habitações corresponderam a cerca de R\$ 57 bilhões, devido à danificação ou à destruição de residências, que fizeram também com que mais de 9 milhões de pessoas ficassem desabrigadas ou desalojadas no período analisado (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2025).

O presente relatório de Análise de Impacto Regulatório busca identificar medidas para se expandir a cobertura securitária das famílias brasileiras, considerando que os seguros privados podem e devem representar instrumentos importantes para a construção de margens de segurança financeira frente aos eventos mencionados. Afinal, os seguros ainda são pouco difundidos no país, problema esse que é agravado pela baixíssima contratação da cobertura adicional de alagamento e inundações mesmo entre os consumidores que adquirem o seguro comprehensivo residencial (menos de 10% das apólices comercializadas nos últimos anos continham essa cobertura).

A partir de uma análise das competências legais aplicáveis, assim como das experiências internacionais comparáveis, foram identificadas quatro alternativas para se lidar com o problema em tela: (i) não agir; (ii) exigir a manifestação explícita dos consumidores, em meio aos processos de venda do seguro residencial, sobre a cobertura adicional de alagamento e inundações; (iii) agrupar a cobertura de alagamento e inundações a outras coberturas adicionais do seguro residencial mais comumente contratadas; (iv) incluir a cobertura de alagamento e inundações na cobertura básica do seguro residencial.

Os possíveis efeitos dessas alternativas sobre as famílias, os governos, as entidades supervisionadas pela Susep e a própria Autarquia foram identificados e comparados por meio de múltiplos critérios. Como conclusão, os resultados obtidos apontam que **incluir a cobertura de alagamento e inundações na cobertura básica do seguro residencial é a melhor alternativa** para se lidar com o problema em pauta, pois os possíveis benefícios de tal opção, decorrentes principalmente do aumento da cobertura securitária das famílias brasileiras, superariam os possíveis malefícios.

A alternativa de se **incluir a cobertura de alagamento e inundações em outra cobertura adicional** foi considerada inferior à opção acima, mas ainda **preferível à inação regulatória**. Já a opção pela **manifestação obrigatória dos consumidores durante a contratação do seguro residencial** foi considerada **inferior à inação regulatória**, o que deriva em grande medida da percepção de que essa medida contribuiria relativamente pouco para se expandir a cobertura de alagamento e inundações, enquanto adicionaria custos substanciais para o supervisor e as entidades supervisionadas.

2. Problema regulatório

Os desastres naturais causam danos humanos e materiais substanciais no Brasil. Os riscos financeiros desses eventos podem ser gerenciados pela contratação de seguros privados. Contudo, as experiências recentes, destacadamente aquela vivenciada em abril e maio de 2024 no Rio Grande do Sul, evidenciam como a contratação de seguros ainda é pouco difundida no país (CGECO/DIRPE/SUSEP, 2024)².

Com base em sua missão de estimular o desenvolvimento dos mercados de seguros, a Susep se propõe a analisar as medidas que pode adotar, dentro de suas competências, para aprimorar a situação em tela. A primeira etapa dessa avaliação, documentada nas próximas páginas, envolve analisar os danos associados a desastres naturais e a cobertura de seguros pertinente, para se responder à questão: existe de fato uma lacuna de proteção securitária para eventos de inundação e alagamento?

Danos por eventos hidrológicos

A metodologia adotada nesta seção consiste em estatísticas descritivas, com base em dados extraídos do Sistema Integrado de Informações sobre Desastres Naturais (S2iD), que registra as informações declaradas por municípios brasileiros. O período considerado vai de 2000 até 2024, último registro disponível no momento de elaboração deste relatório³.

Os eventos foram agrupados com base nas definições da COBRADE (Classificação e Codificação Brasileira de Desastres), que distingue entre desastres naturais e tecnológicos. No âmbito dos desastres naturais, são identificadas cinco categorias principais: desastres geológicos, hidrológicos, meteorológicos, climatológicos e biológicos.

**Tabela 1 - Danos materiais e prejuízos de desastres naturais
(preços constantes; 2000 a 2024)**

Danos Materiais e Prejuízos		
R\$ 150,51 Bi	R\$ 68,17 Bi	R\$ 566,81 Bi
Danos Materiais	Prejuízo Público	Prejuízo Privado

Fonte: S2iD.

² Estudo nº 01/2024/CGECO/DIRPE/SUSEP, disponível em: <https://www.gov.br/susep/pt-br/arquivos/arquivos-dados-estatisticos/LacunadeProteoparaCatstrofesNaturaisRS2024.pdf>.

³ Apesar das suas qualidades, como a abrangência e a organização das informações, além da combinação de dados quantitativos e qualitativos, a base de dados não é isenta de limitações. Com destaque, não são todos os municípios que enviam informações; e as metodologias que adotam para aferição dos danos e prejuízos podem variar, inclusive ao longo do tempo. As informações anteriores a 2000, relacionadas ao início da implementação do sistema, foram excluídas da presente análise por conterem baixa massa de dados.

Os danos⁴ e prejuízos⁵ dos desastres naturais no Brasil somaram R\$ 785,5 bilhões entre 2000 e 2024, de acordo com as informações apresentadas na Tabela 1 (os valores inflacionados para preços de dezembro de 2024). Em outras palavras, de acordo com os registros disponíveis, os desastres naturais custaram à economia brasileira, em média, R\$ 31,4 bilhões por ano ou R\$ 2,6 bilhões por mês desde o ano 2000.

Os dados evidenciam o impacto devastador das catástrofes naturais no Brasil, uma vez que as perdas e prejuízos decorrentes desses eventos representam a destruição do capital empresarial e da poupança familiar. Uma calamidade econômica endêmica que corrói de forma sistêmica e afeta toda a estrutura social, comprometendo a resiliência financeira de empresas e cidadãos e perpetuando um ciclo de vulnerabilidade socioeconômica.

As próximas páginas se concentrarão nos seguintes fenômenos, conforme definidos pela COBRADE (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2022, Anexo):

- **Alagamento:** Extrapolação da capacidade de escoamento de sistemas de drenagem urbana e consequente acúmulo de água em ruas, calçadas ou outras infraestruturas urbanas, em decorrência de precipitações intensas.
- **Inundação:** Submersão de áreas fora dos limites normais de um curso de água em zonas que normalmente não se encontram submersas. O transbordamento ocorre de modo gradual, geralmente ocasionado por chuvas prolongadas em áreas de planície.
- **Chuvas intensas:** Chuvas que ocorrem com acumulados significativos, causando múltiplos desastres (ex.: inundações, movimentos de massa, enxurradas, entre outros).
- **Enxurrada:** Escoamento superficial de alta velocidade e energia, provocado por chuvas intensas e concentradas, normalmente em pequenas bacias de relevo acidentado. Caracterizada pela elevação súbita das vazões de determinada drenagem e transbordamento brusco da calha fluvial. Apresenta grande poder destrutivo.
- **Movimento de massa:** Deslocamento de solo, rochas ou detritos devido à saturação por água, como quedas, tombamentos, rolamentos, deslizamentos e corridas de massa.

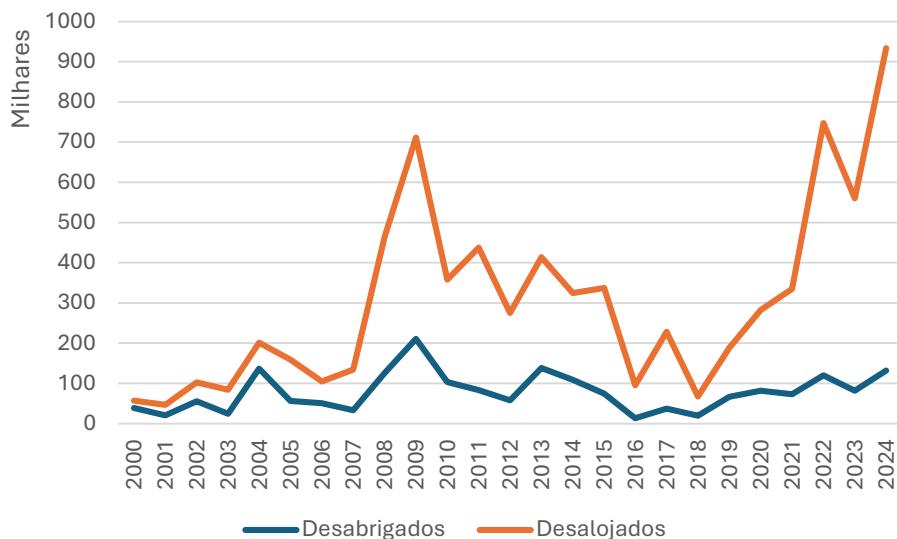
A opção por reunir alagamentos e inundações, que são o objeto principal deste relatório, com chuvas intensas, enxurradas e movimentos de massa se deve à correlação entre esses eventos, bem como pela dificuldade de se separar os seus impactos em cada ocorrência contemplada na base de dados. Por exemplo, um evento pode ser cadastrado como chuva intensa, ainda que tenham sido observados alagamentos e inundações no mesmo período.

Os efeitos de desastres podem ser mensurados em termos dos danos humanos e dos danos materiais. Começando pelos danos humanos, os dados informam sobre os **desabrigados** (pessoas que perderam suas moradias de forma permanente e necessitam de abrigo público) e os **desalojados** (pessoas que foram temporariamente retiradas de suas moradias, mas podem retornar após reparos ou melhorias nas condições), além dos desaparecidos, feridos e mortos em cada ocorrência.

⁴ Para os fins desta seção, danos são definidos como: “Resultado das perdas materiais infligidas como consequência de um desastre; são dimensionados, predominantemente, pelos bens imóveis e instalações danificadas ou destruídas.” (BANCO MUNDIAL; FAPEU; CEPED/UFSC, 2020, p. 150).

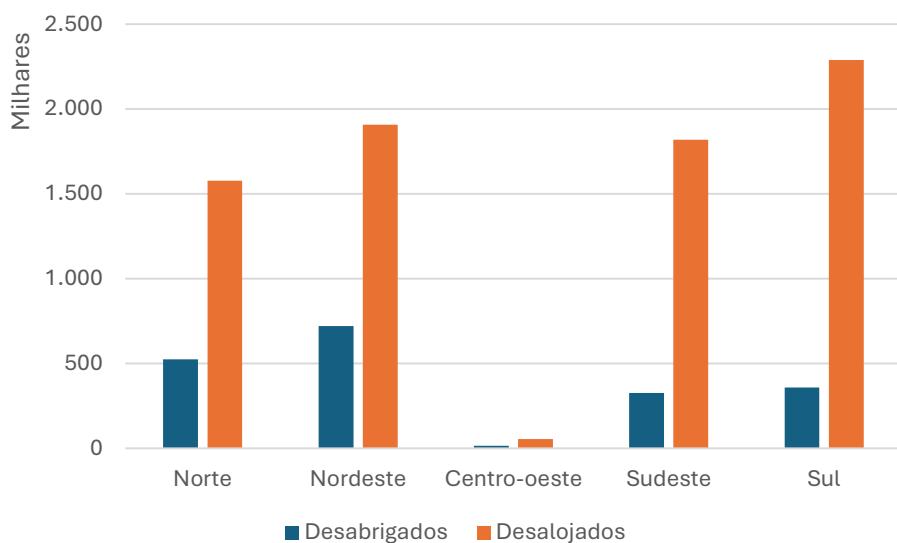
⁵ Para os fins desta seção, prejuízos são definidos como: “Medida de perda relacionada com o valor econômico, social e patrimonial de um determinado bem, em circunstâncias de desastre, relacionados aos setores privado ou público.” (BANCO MUNDIAL; FAPEU; CEPED/UFSC, 2020, p. 150).

**Figura 1 – Desabrigados e desalojados por desastres hidrológicos
(milhares de pessoas por ano; 2000-2024)**



Fonte: S2iD.

**Figura 2 - Desabrigados e desalojados por desastres hidrológicos
(milhares de pessoas por região; 2000-2024)**



Fonte: S2iD.

Ao todo, **1.943.026** pessoas foram desabrigadas e **7.646.299** foram desalojadas no Brasil, entre 2000 e 2024, devido aos desastres em questão. A Figura 1 aponta três picos no número de desalojados, em 2009, 2022 e 2024, com cerca de 712 mil, 747 mil e 934 mil pessoas impactadas em cada caso, enquanto o maior número de desabrigados foi registrado em 2009, alcançando 211 mil pessoas.

Observa-se uma tendência de aumento no número de pessoas afetadas ao longo dos últimos 6 anos. Interessante notar que, até 2017, aproximadamente, as duas curvas demonstram “caminhar juntas”, com perfis razoavelmente semelhantes, mas, a partir daí, há um descolamento, com relativa estabilidade na curva de desabrigados e crescimento acentuado dos desalojados.

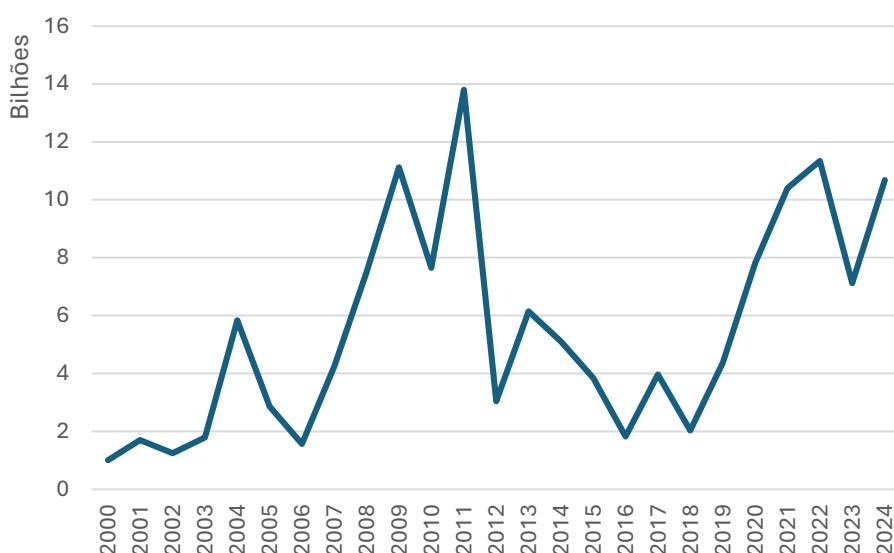
A Figura 2 apresenta as mesmas informações, mas distribuídas entre as regiões do país. Com exceção do Centro-Oeste, os números de desabrigados e desalojados são – em termos absolutos – comparáveis entre as regiões do país, com maior destaque para o grande número de desalojados no Sul e de desabrigados no Nordeste. Isso demonstra que a questão é nacional, afetando de forma bastante semelhante as diversas regiões, sem concentração excessiva em nenhuma.

Em termos materiais, os desastres hidrológicos causaram danos de **R\$ 138 bilhões** no Brasil, entre 2000 e 2024 (valores inflacionados para preços de dezembro de 2024). Para dimensionar, os danos causados por desastres naturais de todos os tipos alcançaram de R\$ 150 bilhões nesse mesmo período, evidenciando a relevância para o país da destruição causada por chuvas intensas e outros eventos relacionados.

Os maiores danos materiais por eventos hidrológicos foram registrados em 2008, 2011, 2022 e 2024. Conforme apresentado na Figura 3, esses valores alcançaram R\$ 11,1 bilhões, R\$ 13,8 bilhões, R\$ 11,3 bilhões e R\$ 10,6 bilhões nos respectivos anos. O gráfico da figura mostra a mesma tendência de aumento a partir de 2018, em consonância com o demonstrado pelo gráfico anterior de desalojados e desabrigados.

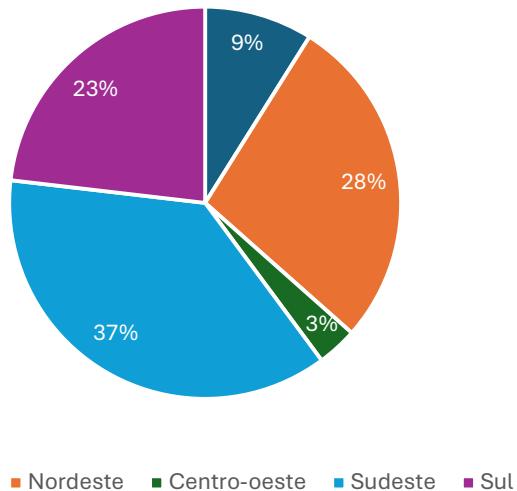
A distribuição regional dos mesmos danos é apresentada na Figura 4. Observa-se uma predominância dos danos registrados no Sudeste (37%), Nordeste (28%) e Sul (23%) do país; enquanto as regiões Norte (9%) e Centro-Oeste (3%) foram comparativamente menos impactadas.

**Figura 3 - Danos materiais totais por eventos hidrológicos
(R\$ bilhões por ano; preços constantes; 2000-2024)**



Fonte: S2iD.

**Figura 4 - Danos materiais totais por eventos hidrológicos
(Percentual por região; preços constantes; 2000-2024)**



Fonte: S2iD.

**Tabela 2 - Danos em habitações por eventos hidrológicos
(unidades habitacionais e R\$ bilhões; preços constantes; 2000-2024)**

	Habitações danificadas (unid.)	Habitações destruídas (unid.)	Danos sobre habitações (R\$ bilhões)
Centro-oeste	10.790	1.299	0,25
Nordeste	426.197	143.648	21,93
Norte	396.249	76.707	4,72
Sudeste	703.504	67.530	17,07
Sul	718.857	69.304	13,25
Total Geral	2.255.597	358.488	57,22

Fonte: S2iD.

O quadro se torna completo com as informações sobre os danos causados às habitações, que são apresentados na Tabela 2. Ao todo, mais de **2,6 milhões de habitações** foram danificadas ou destruídas por eventos hidrológicos no país, entre 2000 e 2024, resultando em mais de **R\$ 57,2 bilhões** em danos nesse período (valores inflacionados para preços de dezembro de 2024).

As regiões Sul e Sudeste foram aquelas que mais registraram habitações danificadas nesse período, superando a marca 700 mil unidades em cada caso. Já o Nordeste respondeu por mais de 143 mil unidades habitacionais destruídas – aproximadamente 40% do total nacional, que superou a marca de 358 mil habitações destruídas – e, dessa forma, representa a região que documentou os maiores danos sobre habitações por desastres hidrológicos durante o período considerado.

Observa-se, assim, que, se em termos absolutos os danos hidrológicos totais foram menores no NE do que no SE (Figura 4), em termos de danos às habitações a situação se inverte (Tabela 2). Some-se a isso a relatividade do impacto econômico proporcionalmente ao PIB de cada região⁶, e o NE pode ser significativamente mais impactado que as outras regiões.

No mais, os números falam por si. A magnitude financeira dos danos causados pelos eventos hidrológicos, bem como a amplitude da distribuição geográfica das ocorrências, somadas ao efeito humano envolvendo desalojados e desabrigados, caracterizam tais eventos como desastres que merecem toda atenção e ação possíveis dos agentes que possam colaborar para mitigá-los.

Seguro comprehensivo residencial

Para verificar a existência e extensão da lacuna dos seguros que poderiam cobrir os danos provenientes de alagamentos e inundações, realizou-se uma pesquisa para coleta dos dados sobre apólices de seguro comprehensivo residencial e seus sinistros diretamente das empresas seguradoras.

A coleta se restringiu ao produto comprehensivo residencial pois o foco deste trabalho é a proteção mais extensa às famílias. Trabalhos futuros para empreendimentos comerciais (do produto comprehensivo empresarial) não estão descartados.

O produto comprehensivo residencial é oferecido com uma cobertura básica obrigatória (minimamente de incêndio, queda de raio e explosão, usualmente) à qual se agregam outras coberturas adicionais, a pedido do proponente contratante. Uma lista exemplificativa das coberturas adicionais oferecidas no mercado brasileiro está na Tabela 3 abaixo. Pelo menos uma cobertura adicional deve ser contratada para caracterizar o seguro comprehensivo.

Tabela 3 – Coberturas adicionais – lista exemplificativa

Coberturas adicionais oferecidas no mercado brasileiro
Alagamento / Inundação
Danos Elétricos
Danos por Água
Derramamento D'água / Vazamento Sprinklers
Desmoronamento
Hole in One / Tacos de Golfe
Interpretação de Dados para Equipamentos Eletrônicos / Recomposição de Documentos
Perda-Pagamento de Aluguel
Quebra de Vidros
Responsabilidade Civil Proprietário / Familiar / Empregados Domésticos / Práticas Desportivas
Roubo de Bens
Tumultos / Greve / Lock-Out / Atos Dolosos
Vendaval, Furacão, Ciclone, Tornado, Granizo, Queda de Aeronaves, Impacto de Veículos, Tremor de Terra, Terremoto

⁶ Participação regional no PIB do Brasil – 2022: Sudeste (SE) 53,3%; Sul (S) 16,6%; Nordeste (NE) 13,8%; Centro-Oeste (CO) 10,6%; Norte (N) 5,7%. (<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41893-em-2022-pib-cresce-em-24-unidades-da-federacao>, acessado em 17/07/2025)

Os dados foram coletados para os anos de 2022, 2023 e 2024, ou seja, já incluindo as informações sobre o grande evento hidrológico ocorrido em abril/maio de 2024 no Rio Grande do Sul.

As informações recebidas estão na Tabela 4 abaixo. Dos dados recebidos, foi mantida a cobertura básica (incêndio etc.) que determina a quantidade bruta *a priori* de apólices emitidas nos períodos para servir referência-base. Foram selecionadas também as coberturas adicionais que podem ter sido impactadas de alguma forma pelos eventos hidrológicos considerados, seja diretamente, seja indiretamente por correlação, sendo que não se somam seus totais, por serem contratadas, como explicado, como adicionais a uma apólice, apenas aumentando a quantidade de coberturas desta. Destacam-se na tabela as duas coberturas diretamente relacionadas, Alagamento/Inundação e Danos por Água.

Uma nota deve ser assinalada para a cobertura “Outros”, que, ao reunir coberturas para eventos não especificamente designados, pode incluir muitos eventos não relacionados ao objeto deste estudo, mas que, conforme informado por algumas companhias, é a que inclui os danos hidrológicos. Por isso, podem auxiliar na visão geral do problema que se procura identificar. Ainda relativamente a essa cobertura “Outros”, tratamento especial foi aplicado os dados de uma única companhia específica, que causavam grande distorção nos números e percentuais calculados. Após verificação junto à empresa de que não havia qualquer cobertura relacionada a eventos hidrológicos nesse seu ramo “Outros”, optou-se pela remoção de tais informações do levantamento.

De forma semelhante, como não se pretende chegar a um cálculo preciso do tamanho da lacuna de proteção, mas simplesmente determinar a sua existência com magnitude significativa, o ramo “All risks” também foi excluído da análise por ter tido participação pouco significativa e decrescente nos 3 anos considerados.

Tabela 4 – Dados de apólices e sinistros

DADOS COLETADOS SOBRE APÓLICES										
2022										
cobertura	numApol	preEmit	prMedio	impSeg MM	Tx	numSin	indeniz	sinMedio	sinistral	
Incêndio / Raio / Explosão / Demolição / Desentulho / Queimadas em Zonas Rurais	16.664.796	1.606.643.666	96,41	4.271.416	0,04%	13.928	179.298.442	12.873,24	11,20%	
Vendaval, Furacão, Ciclone, Tornado, Granizo, Queda de Aeronaves, Impacto de Veículos, Tremor de Terra, Terremoto	7.510.834	481.063.271	64,05	269.770	0,18%	51.024	188.664.035	3.697,55	39,20%	
Outros	2.508.596	97.447.249	38,85	88.859	0,11%	24.880	18.368.970	738,3	18,90%	
Alagamento / Inundação	69.083	63.719.535	922,36	44.471	0,14%	1.380	5.750.102	4.166,74	9,00%	
Danos por Água	904.973	37.585.613	41,53	6.934	0,54%	3.121	9.700.360	3.108,09	25,80%	
Desmoronamento	409.341	24.423.596	59,67	76.300	0,03%	1.177	4.046.242	3.437,76	16,60%	
2023										
cobertura	numApol	preEmit	prMedio	impSeg MM	Tx	numSin	indeniz	sinMedio	sinistral	
Incêndio / Raio / Explosão / Demolição / Desentulho / Queimadas em Zonas Rurais	16.299.131	1.742.262.882	106,89	4.648.187	0,04%	15.851	181.071.021	11.423,32	10,40%	
Vendaval, Furacão, Ciclone, Tornado, Granizo, Queda de Aeronaves, Impacto de Veículos, Tremor de Terra, Terremoto	7.850.540	602.455.649	76,74	298.346	0,20%	104.322	320.766.071	3.074,77	53,20%	
Outros	2.701.940	132.865.856	49,17	58.937	0,23%	38.724	18.974.394	489,99	14,30%	
Alagamento / Inundação	92.706	107.401.277	1.158,51	55.073	0,20%	2.149	10.154.740	4.725,33	9,50%	
Danos por Água	996.672	47.895.624	48,06	8.458	0,57%	5.534	13.509.072	2.441,10	28,20%	
Desmoronamento	941.996	57.345.406	60,88	214.003	0,03%	1.616	6.773.438	4.191,48	11,80%	
2024										
cobertura	numApol	preEmit	prMedio	impSeg MM	Tx	numSin	indeniz	sinMedio	sinistral	
Incêndio / Raio / Explosão / Demolição / Desentulho / Queimadas em Zonas Rurais	17.883.192	2.040.709.936	114,11	5.601.455	0,04%	32.015	185.535.113	5.795,26	9,10%	
Vendaval, Furacão, Ciclone, Tornado, Granizo, Queda de Aeronaves, Impacto de Veículos, Tremor de Terra, Terremoto	8.469.798	754.346.081	89,06	342.856	0,22%	72.616	182.263.282	2.509,96	24,20%	
Outros	2.934.993	147.177.195	50,15	40.675	0,36%	25.553	39.334.760	1.539,34	26,70%	
Alagamento / Inundação	121.218	213.263.397	1.759,33	72.654	0,29%	2.607	22.761.244	8.730,82	10,70%	
Danos por Água	1.328.441	69.123.344	52,03	10.049	0,69%	7.360	22.204.178	3.016,87	32,10%	
Desmoronamento	1.432.783	86.580.291	60,43	405.472	0,02%	1.634	4.466.413	2.733,42	5,20%	

Fonte: Dados coletados diretamente das seguradoras pela SUSEP

Para uma primeira análise mais ampla, do mercado como um todo, a partir das informações da Tabela 4 foram estudadas a quantidade de apólices (numApl), de prêmios emitidos (preEmit) e importâncias seguradas (impSeg), para determinar sua evolução no período (onde 100% indicam que não houve evolução e abaixo disso redução no número). As informações estão na Tabela 5 a seguir, em que as células ressaltadas em verde indicam os percentuais acima de 120%, arbitrariamente considerado o limite acima do qual a evolução foi significativa.

Tabela 5 - Evolução temporal dos elementos das apólices

Evolução do Número de Apólices						
	2022	2023	2023 x 2022	2024	2024 x 2023	2024 x 2022
cobertura	numApol	numApol	%	numApol	%	%
Incêndio / Raio / Explosão / Demolição / Desentulho / Queimadas em Zonas Rurais	16.664.796	16.299.131	97,81%	17.883.192	109,72%	107,31%
Vendaval, Furacão, Ciclone, Tornado, Granizo, Queda de Aeronaves, Impacto de Veículos, Tremor de Terra, Terremoto	7.510.834	7.850.540	104,52%	8.469.798	107,89%	112,77%
Outros	2.508.596	2.701.940	107,71%	2.934.993	108,63%	117,00%
Alagamento / Inundação	69.083	92.706	134,20%	121.218	130,76%	175,47%
Danos por Agua	904.973	996.672	110,13%	1.328.441	133,29%	146,79%
Desmoronamento	409.341	941.996	230,13%	1.432.783	152,10%	350,02%
total	28.067.623	28.882.985	102,90%	32.170.425	111,38%	114,62%
Evolução dos Prêmios Emitidos						
	2022	2023	2023 x 2022	2024	2024 x 2023	2024 x 2022
cobertura	preEmit	preEmit		preEmit		
Incêndio / Raio / Explosão / Demolição / Desentulho / Queimadas em Zonas Rurais	1.606.643.666	1.742.262.882	108,44%	2.040.709.936	117,13%	127,02%
Vendaval, Furacão, Ciclone, Tornado, Granizo, Queda de Aeronaves, Impacto de Veículos, Tremor de Terra, Terremoto	481.063.271	602.455.649	125,23%	754.346.081	125,21%	156,81%
Outros	97.447.249	132.865.856	136,35%	147.177.195	110,77%	151,03%
Alagamento / Inundação	63.719.535	107.401.277	168,55%	213.263.397	198,57%	334,69%
Danos por Agua	37.585.613	47.895.624	127,43%	69.123.344	144,32%	183,91%
Desmoronamento	24.423.596	57.345.406	234,80%	86.580.291	150,98%	354,49%
total	2.310.882.930	2.690.226.694	116,42%	3.311.200.244	123,08%	143,29%
Evolução da Importância Segurada						
	2022	2023	2023 x 2022	2024	2024 x 2023	2024 x 2022
cobertura	impSeg em MM	impSeg em MM		impSeg em MM		
Incêndio / Raio / Explosão / Demolição / Desentulho / Queimadas em Zonas Rurais	4.271.416	4.648.187	108,82%	5.601.455	120,51%	131,14%
Vendaval, Furacão, Ciclone, Tornado, Granizo, Queda de Aeronaves, Impacto de Veículos, Tremor de Terra, Terremoto	269.770	298.346	110,59%	342.856	114,92%	127,09%
Outros	88.859	58.937	66,33%	40.675	69,01%	45,77%
Alagamento / Inundação	44.471	55.073	123,84%	72.654	131,92%	163,37%
Danos por Agua	6.934	8.458	121,98%	10.049	118,81%	144,92%
Desmoronamento	76.300	214.003	280,48%	405.472	189,47%	531,42%
total	4.757.750	5.283.004	111,04%	6.473.161	122,53%	136,06%

(Cont.)

Evolução da taxa cobrada						
	2022	2023	2023 x 2022	2024	2024 x 2023	2024 x 2022
cobertura	Tx	Tx	%	Tx	%	%
Incêndio / Raio / Explosão / Demolição / Desentulho / Queimadas em Zonas Rurais	0,04%	0,04%	100,00%	0,04%	100,00%	100,00%
Vendaval, Furacão, Ciclone, Tornado, Granizo, Queda de Aeronaves, Impacto de Veículos, Tremor de Terra, Terremoto	0,18%	0,20%	111,11%	0,22%	110,00%	122,22%
Outros	0,11%	0,23%	209,09%	0,36%	156,52%	327,27%
Alagamento / Inundaçāo	0,14%	0,20%	142,86%	0,29%	145,00%	207,14%
Danos por Agua	0,54%	0,57%	105,56%	0,69%	121,05%	127,78%
Desmoronamento	0,03%	0,03%	100,00%	0,02%	66,67%	66,67%

Uma apresentação consolidada dos comparativos percentuais calculados para as quatro grandezas está na Tabela 6 e os dados isolados da cobertura de alagamento/inundação na Tabela 7:

Tabela 6 – Comparativo de percentuais - apólices

Comparativo de Percentuais - dados de apólices												
cobertura	numApls	2023 x 2022			2024 x 2023			2024 x 2022				
		preEmit	impSeg	Tx	numApls	preEmit	impSeg	Tx	numApls	preEmit	impSeg	Tx
Incêndio / Raio / Explosão / Demolição / Desentulho /	97,81%	108,44%	108,82%	100,00%	109,72%	117,13%	120,51%	100,00%	107,31%	127,02%	131,14%	100,00%
Vendaval, Furacão, Ciclone, Tornado, Granizo, Queda de Aeronaves, Impacto	104,52%	125,23%	110,59%	111,11%	107,89%	125,21%	114,92%	110,00%	112,77%	156,81%	127,09%	122,22%
Outros	107,71%	136,35%	66,33%	209,09%	108,63%	110,77%	69,01%	156,52%	117,00%	151,03%	45,77%	327,27%
Alagamento /	134,20%	168,55%	123,84%	142,86%	130,76%	198,57%	131,92%	145,00%	175,47%	334,69%	163,37%	207,14%
Danos por Agua	110,13%	127,43%	121,98%	105,56%	133,29%	144,32%	118,81%	121,05%	146,79%	183,91%	144,92%	127,78%
Desmoronamento	230,13%	234,80%	280,48%	100,00%	152,10%	150,98%	189,47%	66,67%	350,02%	354,49%	531,42%	66,67%
total	102,90%	116,42%	111,04%		111,38%	123,08%	122,53%		114,62%	143,29%	136,06%	

Tabela 7 – Dados de alagamento/inundação

Evolução da cobertura de alagamento/inundação										
Ano	numApol	preEmit	prMedio	impSeg MM	Tx	numSin	indeniz	sinMedio	sinistral	
2022	69.083	63.719.535	922,36	44.471	0,14%	1.380	5.750.102	4.166,74	9,00%	
2023	92.706	107.401.277	1.158,51	55.073	0,20%	2.149	10.154.740	4.725,33	9,50%	
2024	121.218	213.263.397	1.759,33	72.654	0,29%	2.607	22.761.244	8.730,82	10,70%	
% 2022-2024	175,47%	334,69%	190,74%	163,37%	207,14%	188,91%	395,84%	209,54%	118,89%	

Observa-se que, em termos de quantidade de apólices, há crescimento significativo (acima de 120%) justamente nas coberturas de alagamento/inundação e danos por água, além da de desmoronamento, que pode ser bastante correlacionada com os eventos hidrológicos se considerarmos as construções à margem dos cursos de água. Esse crescimento é condizente com o aumento das importâncias seguradas totais e ocorreu juntamente com o aumento das taxas em níveis bastante elevados (refletindo a tendência de crescimento dos danos verificada anteriormente), o que resultou em prêmios emitidos significativamente maiores (valores em risco maiores com taxas maiores sendo cobradas na subscrição).

Essas informações (reunidas na Tabela 7) parecem indicar que há um gradual crescimento da percepção do risco hidrológico e que a busca por proteção securitária vem aumentando.

Em seguida, foram tabulados e analisados os dados dos sinistros havidos no período (Tabela 8) e as evoluções percentuais (Tabela 9), para comparação com os danos apurados na seção anterior, de forma a poder determinar o nível de proteção efetivamente oferecido pelo mercado segurador.

Tabela 8 – Dados dos sinistros do período

cobertura	2022				Dados sobre Sinistros				2024			
	numSin	indeniz	sinMedio	sinistral	numSin	indeniz	sinMedio	sinistral	numSin	indeniz	sinMedio	sinistral
Incêndio / Raio / Explosão / Demolição / Desentulho / Queimadas em Zonas Vendaval, Furacão, Ciclone, Tornado, Granizo, Queda de Aeronaves, Impacto de Veículos, Tremor de Terra, Terremoto	13.928	179.298.442	12.873,24	11,20%	15.851	181.071.021	11.423,32	10,40%	32.015	185.535.113	5.795,26	9,10%
Outros	51.024	188.664.035	3.697,55	39,20%	104.322	320.766.071	3.074,77	53,20%	72.616	182.263.282	2.509,96	24,20%
Alagamento / Danos por Água	24.880	18.368.970	738,30	18,90%	38.724	18.974.394	489,99	14,30%	25.553	39.334.760	1.539,34	26,70%
Desmoronamento	1.380	5.750.102	4.166,74	9,00%	2.149	10.154.740	4.725,33	9,50%	2.607	22.761.244	8.730,82	10,70%
Totais	3.121	9.700.360	3.108,09	25,80%	5.534	13.509.072	2.441,10	28,20%	7.360	22.204.178	3.016,87	32,10%
Desmoronamento	1.177	4.046.242	3.437,76	16,60%	1.616	6.773.438	4.191,48	11,80%	1.634	4.466.413	2.733,42	5,20%
Total	95.510	405.828.151			168.196	551.248.736			141.785	456.564.990		

Tabela 9 – Comparativo de percentuais - sinistros

cobertura	Comparação percentual dos sinistros ano x ano											
	2023 x 2022	2024 x 2023	2024 x 2022									
numSin	indeniz	sinMedio	sinistral	numSin	indeniz	sinMedio	sinistral	numSin	indeniz	sinMedio	sinistral	
Incêndio / Raio / Explosão / Demolição / Desentulho / Queimadas em Zonas Rurais	113,81%	100,99%	88,74%	92,86%	201,97%	102,47%	50,73%	87,50%	229,86%	103,48%	45,02%	81,25%
Vendaval, Furacão, Ciclone, Tornado, Granizo, Queda de Aeronaves, Impacto de Veículos, Tremor de Terra, Terremoto	204,46%	170,02%	83,16%	135,71%	69,61%	56,82%	81,63%	45,49%	142,32%	96,61%	67,88%	61,73%
Outros	155,64%	103,30%	66,37%	75,66%	65,99%	207,30%	314,16%	186,71%	102,70%	214,14%	208,50%	141,27%
Alagamento / Inundação	155,72%	176,60%	113,41%	105,56%	121,31%	224,14%	184,77%	112,63%	188,91%	395,84%	209,54%	118,89%
Danos por Água	177,31%	139,26%	78,54%	109,30%	133,00%	164,36%	123,59%	113,83%	235,82%	228,90%	97,07%	124,42%
Desmoronamento	137,30%	167,40%	121,92%	71,08%	101,11%	65,94%	65,21%	44,07%	138,83%	110,38%	79,51%	31,33%
total	176,10%	135,83%			84,30%	82,82%			148,45%	112,50%		

O aumento no número absoluto de sinistros é esperado pelo aumento da quantidade de apólices, mas os números demonstram que, no acumulado dos 3 anos, o aumento do montante de indenizações foi bem superior na cobertura de alagamento/inundações (mais que o dobro), e o valor do sinistro médio dobrou, acima da inflação do período.

Em seguida, ainda das informações da Tabela 4, calculou-se o percentual de apólices com coberturas adicionais contratadas em relação ao número de apólices com a cobertura básica, que em princípio indica o total absoluto de apólices, para todas as adicionais consideradas e somente para as coberturas de alagamento/inundação e danos por água:

Tabela 10 - Apólices com as coberturas adicionais analisadas

Percentual de apls contendo coberturas adicionais			
	2022	2023	2024
Incluindo vendaval etc.	68,42%	77,21%	79,89%
Somente alag/inund e danos por água	5,84%	6,68%	8,11%

Verifica-se, assim, que, embora haja um percentual até alto de apólices com coberturas adicionais que podem indenizar algum tipo de dano relacionado aos eventos da natureza correlacionados a inundações e alagamentos, o mesmo não ocorre para **as coberturas especificamente desenhadas para os danos diretos causados pela água** que, apesar de apresentarem crescimento nos 3 anos sob análise, **permanecem abaixo de dez por cento**, constituindo um primeiro indicador da existência da lacuna securitária dessa proteção específica, **mesmo dentro do conjunto já reduzido**, em relação ao total do país (de aproximadamente 90 milhões de domicílios, segundo o último censo do IBGE⁷), de residências amparadas por uma apólice de seguro comprehensivo residencial. Ou seja, **de aproximadamente 90 milhões de residências, menos de 18 milhões (20 por cento) têm seguro comprehensivo residencial contratado, das quais apenas 121 mil (0,1344 por cento) têm a cobertura de alagamento/inundação ou danos por água.**

Analizando os dois conjuntos de dados, de danos e de cobertura securitária, verifica-se facilmente que o problema existe e é **muito** significativo. Tomando o período recente de 2022 a 2024 como referência, os valores totais indenizados pelo mercado segurador (R\$84 milhões para alagamento/inundação e danos por água, Tabela 8) representam meros 0,28% (menos de um por cento!) dos valores dos danos materiais **reportados** causados pelos eventos hidrológicos no mesmo período (próximos de R\$30 bilhões, conforme gráfico da Figura 3). Agregue-se a isso o fator humano, demonstrado pela quantidade de indivíduos desalojados e desabrigados, a extensão nacional do problema e o fato de serem danos passíveis de serem regularmente amparados por apólices de seguro, e é indiscutível haver uma enorme lacuna de proteção securitária que constitui um problema que merece consideração quanto a uma possível ação regulatória que mitigue seus efeitos financeiros para a sociedade e a economia.

3. Agentes afetados

Os principais agentes afetados pelo problema regulatório em questão são apresentados na Tabela 11. Cada caso é acompanhado de uma breve descrição dos efeitos considerados.

⁷ <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2023/06/censo-2022-indica-que-o-brasil-totaliza-203-milhoes-de-habitantes>

Tabela 11 - Agentes e efeitos do problema regulatório

Agente	Efeitos do problema regulatório
Consumidor	Lacuna de proteção: Poucas residências contam com cobertura securitária para inundação e alagamento, mas os danos causados por esses eventos são substanciais nas diferentes regiões do país.
Rede de Distribuição	Relacionamento com clientes: A lacuna de proteção para inundação e alagamento pode impactar a relação entre os agentes da rede de distribuição e seus clientes, considerando os casos em que os bens segurados incorram em danos substanciais, mas não contem com as coberturas adicionais necessárias.
Seguradoras	Subscrição de riscos: Apenas uma fração das seguradoras oferece seguro comprehensivo residencial com cobertura de alagamento e inundação; e, entre aquelas que oferecem, em geral são relativamente poucas as apólices que contam com essa cobertura.
Resseguradores	Capacidade de resseguro: A limitada subscrição dos riscos de inundação e alagamento impactam também o desenvolvimento do respectivo mercado de resseguro no país.
Setor Público (Federal, Estadual e Municipal)	Orçamento público: A expansão da proteção securitária reduziria a pressão por recursos públicos para recuperação após desastres; e, com uma regulação de sinistros tempestiva, poderia acelerar a retomada, mitigando os prejuízos na arrecadação.

A subsequente análise irá considerar os efeitos de eventuais medidas regulatórias sobre os agentes identificados acima. Existem ainda outros setores econômicos que podem ser indiretamente afetados pelo problema regulatório em pauta, bem como pelas soluções regulatórias que serão analisadas ao final do relatório, mas esses efeitos ainda são pouco evidentes e, portanto, foram suprimidos da avaliação.

O setor imobiliário constitui um exemplo ilustrativo. Caso os seguros residenciais alcancem maior penetração, com expansão da cobertura de alagamento e inundação, é possível que os prêmios se tornem relevantes ao ponto de desestimular a locação de imóveis em locais de maior risco. Entretanto, como os seguros ainda registram baixa penetração no Brasil, o papel que esses instrumentos podem desempenhar na regulação dos riscos inerentes às relações contratuais entre privados ainda é pouco aparente.

4. Fundamentação legal

A atuação da Susep em relação ao problema regulatório em tela é substanciada por parâmetros constitucionais, legais e infralegais. Com efeito, pode-se citar a Constituição Federal de 1988, principalmente pelos seus dispositivos que tratam da ordem econômica, do sistema financeiro nacional e do mercado interno; e o Decreto-Lei nº 73/1966, que define os objetivos da política de seguros privados e as competências da Susep.

Adicionalmente, as regulamentações emitidas pela Susep oferecem ao menos duas importantes referências infralegais para o tema em análise. Elas são a Circular nº 620, que dispõe sobre seguros do grupo patrimonial, incluindo os comprehensivos; e a Circular nº 621, que trata dos seguros de danos.

Os principais dispositivos dessas normas, para os fins do presente relatório, são reproduzidos abaixo. Algumas passagens foram destacadas, como forma de ressaltar a sua importância para a presente avaliação.

A. Constituição Federal de 1988:

"Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País."

"Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis

complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.”

“Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.”

B. Decreto-Lei nº 73/1966:

“Art. 5º. São objetivos das políticas de seguros privados e de proteção patrimonial mutualista:

I - Promover a expansão do mercado de seguros e propiciar condições operacionais necessárias para sua integração no processo econômico e social do País;

II - Evitar evasão de divisas, pelo equilíbrio do balanço dos resultados do intercâmbio, de negócios com o exterior;

IV - Promover o aperfeiçoamento das Sociedades Seguradoras;

V - Preservar a liquidez e a solvência das Sociedades Seguradoras;

VI - Coordenar a política de seguros com a política de investimentos do Governo Federal, observados os critérios estabelecidos para as políticas monetária, creditícia e fiscal.”

“Art. 36. Compete à Susep, na qualidade de executora das diretrizes das políticas de seguros e de proteção patrimonial mutualista estabelecidas pelo CNSP, atuar como órgão fiscalizador do Sistema Nacional de Seguros Privados, exercendo as seguintes atribuições:

[...]

II – expedir instruções e demais atos normativos para a regulamentação das operações de seguro e das operações de proteção patrimonial mutualista, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CNSP;

[...]"

C. Circular Susep nº 620:

“Art. 4º Os seguros comprehensivos do grupo patrimonial visam garantir o pagamento de indenização por prejuízos decorrentes de perdas e danos aos bens segurados, em consequência de risco coberto.

Art. 5º Observadas suas características, os seguros comprehensivos do grupo patrimonial são classificados em:

I - comprehensivo residencial, quando destinado a residências individuais, casas e apartamentos, habituais ou de veraneio;

II - comprehensivo condomínio, quando destinado à edificação ou ao conjunto de edificações, abrangendo todas as unidades autônomas e partes comuns, destinadas a fins residenciais ou não residenciais; ou

III - comprehensivo empresarial, quando destinado a atividades comerciais, industriais ou serviços, ou, ainda, a imóveis não residenciais.”

D. Circular Susep nº 621:

“Art. 14. A cláusula de objetivo do seguro deverá estabelecer o compromisso assumido pela sociedade seguradora perante o segurado quanto às coberturas oferecidas, especificando com clareza quais são os prejuízos indenizáveis.”

“Art. 18. As condições contratuais deverão apresentar as disposições de todas as coberturas incluídas no plano de seguro, com a especificação dos riscos cobertos, dos riscos excluídos e, quando for o caso, dos bens e interesses não compreendidos no seguro.”

5. Objetivos

As metas que devem ser alcançadas a partir da presente Análise de Impacto Regulatório são:

Objetivos gerais: Conhecer o padrão de oferecimento da cobertura de alagamento e inundação no seguro comprehensive residencial; e estudar mecanismos de ampliação da penetração da cobertura no mercado brasileiro.

Objetivos específicos: Identificar medidas recomendáveis para se promover a contratação, sem prejudicar o acesso, pela população brasileira, às coberturas de inundação e de alagamento, que atualmente são opcionais no seguro comprehensive residencial.

6. Experiência internacional

Em um mundo onde a natureza tem se manifestado com cada vez mais intensidade e imprevisibilidade, o seguro adquire uma relevância sem precedentes. Aumentar a resiliência financeira das comunidades afetadas por desastres é fundamental, e isso depende fortemente da capacidade das instituições de seguro de absorver, distribuir e mitigar os riscos associados.

Contudo, um fato que sobressai dos acontecimentos mais recentes é a limitação da capacidade do setor de resolver, sozinho, o problema das lacunas de proteção. O que parece cada vez mais evidente é que os eventos extremos exigem ações dos setores tanto público quanto privado para oferecer respostas financeiras robustas às comunidades afetadas, com o seguro se integrando a um conjunto de ferramentas proativas de prevenção e mitigação.

Divulgações como Swiss Re (2024) e Munich Re (s.d.) ressaltam os aumentos anuais da magnitude das perdas globais devido a catástrofes naturais, revelando a necessidade de ajustes contínuos em prêmios, estratégias de resseguro e modelos de risco.

O efeito mais imediato dessa situação é o aumento das taxas de seguro nas áreas mais propensas aos riscos considerados, pois, embora os preços do seguro em qualquer local mais arriscado sejam em parte subsidiados pelos prêmios de áreas não sujeitas aos mesmos níveis de risco, em atendimento aos princípios do mutualismo e da pulverização e da dispersão de riscos, há limitações para tal ação em um mercado livre.

Isso se dá porque existe um limite até o qual a alteração do equilíbrio de sinistros (tanto em frequência quanto em severidade) versus massa segurada será suportável, isto é, um ponto em que esses riscos passarão a ser não-seguráveis. Conforme Swiss Re (2020): “sem ação tangível imediata para lidar com o aumento das temperaturas, é provável que os sistemas climáticos atinjam pontos de ruptura irreversíveis”, de modo que os danos resultantes de eventos climáticos severos aumentariam nas próximas décadas, juntamente com a incerteza na sua avaliação.

Um exemplo concreto é dado pela situação de momento na Califórnia. Os incêndios florestais devastadores e incontroláveis ocorridos neste verão de 2025 nos EUA produziram danos em níveis nunca vistos, com uma estimativa de prejuízos indenizáveis pelos incêndios da Califórnia envolvendo 16,6 mil propriedades afetadas que custariam ao setor entre US\$ 35 e US\$ 45 bilhões, frente a danos que podem alcançar entre US\$ 95 e 164 bilhões (ISIDORE, 2025; INSURANCE JOURNAL, 2025a).

O Plano FAIR, a estrutura desenhada para suprir a carência de cobertura por seguros privados na Califórnia, se submete neste momento ao seu teste mais significativo – teria apenas USD\$ 377 milhões em reservas em janeiro, com USD\$ 2,5 bilhões em resseguro, para uma exposição de USD\$ 458 bilhões (FLAVELLE, 2025; KAUFMAN, 2025; KAUFMAN; ROENTHAL, 2025). É o que se chama de “cenário de pior caso” se materializando, com o plano já tendo pago mais de USD\$ 914 milhões aos segurados afetados pelo fogo em fevereiro de 2025, fazendo que a seguradora de último recurso tivesse que recorrer ao supervisor estadual da Califórnia para obter USD\$ 1 bilhão adicionais das seguradoras autorizadas no Estado para cobrir os sinistros (INSURANCE JOURNAL, 2025b).

Por isso, atenção especial deve ser dada às consequências e às ações decorrentes desses recentes incêndios florestais, que levaram a hipótese discutida de insegurabilidade de eventos pelo aumento absurdo de frequência e de prejuízos ao seu extremo. A consequência é evidente – aumentos de preços enormes, recusa de aceitação de seguro em áreas de risco maior, pouca oferta de cobertura, por exemplo –, mas sua solução ainda não se pode visualizar.

O problema colocado é global e existem iniciativas diversas, baseadas em variados modelos, para tentar alcançar o objetivo de oferecer maior proteção aos afetados pelos eventos. Portanto, procurou-se elaborar um levantamento com uma amostra ampla das ações realizadas, que podem envolver governos, instituições privadas ou parcerias entre ambos.

As iniciativas para lidar com os desastres naturais não necessariamente envolvem seguros. Esse é o caso, por exemplo, da realização de obras capazes de mitigar os riscos mais relevantes aos quais determinada comunidade está sujeita.

Entretanto, os mercados e reguladores de seguros em diversas jurisdições têm implementado medidas para mitigar as perdas decorrentes de desastres naturais. Exemplos dessas medidas são apresentados a seguir, sem a pretensão de se exaurir o variado conjunto de soluções adotadas internacionalmente⁸.

Américas

- **EUA: O National Flood Insurance Program (NFIP)** oferece seguros para proprietários em áreas de risco (ver

⁸ As notas sobre as iniciativas de jurisdições estrangeiras foram preparadas com apoio de ferramentas de processamento de linguagem natural por inteligência artificial, sendo indicadas as referências sempre que possível.

Boxe 1 - Os EUA e os seguros para enchentes

O National Flood Insurance Program (NFIP) é um programa federal dos Estados Unidos criado em 1968 para fornecer seguro contra enchentes para propriedades em áreas de alto risco. Ele é administrado pela FEMA (Federal Emergency Management Agency) e busca reduzir os impactos financeiros das inundações ao oferecer seguro acessível para proprietários, inquilinos e empresas.

Criado após o Furacão Betsy (1965), funciona como um programa federal voluntário em que proprietários podem contratar seguro contra enchentes com subsídios do governo. As seguradoras privadas comercializam apólices sem assumir riscos, pois o governo é responsável pela indenização.

1. Estrutura do NFIP

A) Mapeamento e Zoneamento de Áreas de Risco

- O programa define mapas de risco de enchentes por meio do Flood Insurance Rate Map (FIRM), classificando áreas conforme o risco de inundaçāo.
- Os mapas identificam Zonas Especiais de Perigo de Inundação (SFHA - Special Flood Hazard Areas), onde a contratação de seguro é obrigatória para imóveis com financiamento hipotecário federal.
- A FEMA continuamente revisa e atualiza os mapas para refletir mudanças no ambiente e na infraestrutura.

B) Regulamentação e Medidas de Prevenção

- Para que uma cidade ou município participe do NFIP, ele deve adotar regulamentos de uso do solo e construção que reduzam os riscos de enchentes.
- Essas regras incluem elevação mínima para construções, restrição de novas construções em áreas de alto risco e exigência de drenagem adequada.

C) Seguro contra Inundações

- O NFIP oferece seguros para propriedades residenciais, comerciais e governamentais.
- O seguro cobre danos estruturais e ao conteúdo da propriedade, mas não cobre perdas indiretas, como interrupção de negócios ou danos à vegetação.
- Os prêmios do seguro são determinados pelo nível de risco, baseado nos mapas da FEMA.

(Cont.)

•

2. Funcionamento do NFIP

A) Processo de Adesão

1. Municípios aderem ao programa ao adotar medidas de planejamento urbano e construção para reduzir riscos de enchentes.
2. Proprietários podem contratar seguro do NFIP através de seguradoras privadas que participam do programa Write Your Own (WYO).
3. Se uma área for mapeada como de alto risco (Zonas SFHA), bancos e instituições financeiras exigem o seguro para conceder hipotecas.

B) Financiamento do NFIP

- O programa é autofinanciado pelos prêmios de seguro pagos pelos segurados.
- No entanto, se os sinistros superarem os fundos arrecadados, o NFIP pode obter empréstimos do Tesouro dos EUA.
- Em casos de eventos catastróficos, o Congresso pode aprovar auxílios adicionais.

C) Pagamento de Indenizações

- Após um desastre, os segurados abrem um sinistro, que é avaliado por um perito.
- A indenização é paga com base nos danos cobertos pela apólice, respeitando os limites estabelecidos.
- Propriedades que sofrem danos repetidos podem ser incluídas em programas de mitigação para relocação ou melhorias.

-). Além disso, alguns estados implementaram programas específicos para cobrir riscos climáticos, como seguros contra furacões na Flórida.

Aspectos gerais dessas iniciativas, que refletem os esforços estaduais para proteger populações vulneráveis e garantir a estabilidade do mercado de seguros em face de eventos catastróficos:

1. **resseguro estatal**: muitos estados criaram fundos para ressegurar o mercado privado, garantindo que as seguradoras possam absorver grandes perdas, onde o governo retém a responsabilidade última pelos valores;
2. **construção resiliente**: Incentivos para adoção de normas de construção mais rígidas, como telhados resistentes a furacões e estruturas resistentes a terremotos; e
3. **educação e preparação**: Campanhas de conscientização ajudam os residentes a entender os riscos e a importância de seguros adequados.

Um ponto que merece atenção é a questão da regulação das taxas de seguro, que não são livremente estabelecidas pelas empresas em grande parte dos estados. Isso tem impacto significativo na decisão de muitas de se retirarem do mercado de alguns estados

com maior exposição, como a Califórnia para os incêndios florestais e Miami para os furacões. Por outro lado, a taxa livre pode tornar muito caro o custo do seguro e levar a uma redução da acessibilidade ao mercado. Iniciativas estaduais incluem, além da liberação das taxas para refletirem adequadamente o risco (com modelos preditivos em lugar de análises históricas baseadas no passado somente), descontos de prêmios obrigatórios para ações de mitigação, como casas mais resistentes ao fogo ou a tempestades, e encorajamento para as seguradoras investirem nas comunidades, em apoio a ações de mitigação climática.

- **México:** Estabeleceu o FONDEN (Fundo Fiduciário para Desastres Naturais), um fundo nacional de desastres naturais que atuava em conjunto com o mercado de seguros para fornecer cobertura contra catástrofes. Criado nos anos 1990, se destinava à reconstrução da infraestrutura pública e assistência humanitária em eventos catastróficos, mas foi descontinuado há poucos anos. Utilizava títulos de catástrofe (*cat bonds*) para captação de recursos (HELFGOTT, 2021).
- **Multinacional:** O CCRIF (Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility) é um pool de seguros paramétricos, com contribuições de 19 governos do Caribe e quatro da América Central, para proteção contra furacões e terremotos (CCRIF, 2024).

Europa

- **Espanha:** O Consórcio de Compensação de Seguros foi criado após a Guerra Civil, funciona como um sistema público-privado que cobre riscos extraordinários, como inundações e terrorismo. Também funciona como um fundo solidário de compensação, para o qual todos os contratos de seguros contribuem com um percentual (CCS, s.d.).
- **França:** As apólices de seguro de propriedade comercializadas no país devem incluir cobertura contra desastres naturais, com capacidade de resseguro provida em grande parte pelo Fundo Central de Resseguros (CCR). O governo francês atua como último garantidor das obrigações dessa entidade (CCR, 2022).
- **Reino Unido:** O Flood Re é um fundo sem fins lucrativos que cobre propriedades de alto risco de inundações, tendo como principais características (1) ser gerenciado pela indústria de seguros, mas regulamentado pelo governo, (2) focar apenas em imóveis residenciais, não cobrindo propriedades comerciais, (3) oferecer cobertura acessível para residências em zonas de alto risco e (4) ser financiado por uma taxa compulsória sobre todas as seguradoras do Reino Unido (FLOOD RE, s.d.).

África

- **Multinacional:** O African Risk Capacity (ARC) é uma agência da União Africana, que foi criada para reduzir a dependência de ajuda internacional em desastres naturais, funciona como um pool de seguros entre países africanos, baseado em seguros paramétricos (ARC, s.d.).

Ásia

- **China:** Diferentes medidas, que variam de acordo com os governos provinciais envolvidos, foram adotadas nos últimos anos para se desenvolver um sistema de seguros

para terremotos no país, com destaque para as tentativas de parceria público-privadas (LI; LIU, 2023; ZI; LI, 2024).

- **Filipinas:** A **Philippine Catastrophe Insurance Facility** é uma parceria público-privada que envolve a criação de um fundo coletivo de resseguros para cobrir desastres naturais, como tufões e terremotos, buscando aumentar a resiliência financeira da população local contra desastres naturais (UNDRR, 2022).
- **Índia:** O **Pradhan Mantri Fasal Bima Yojana (PMFBY)** é o maior programa de seguro agrícola do mundo, em número de agricultores segurados. Os prêmios são subsidiados pelo governo indiano, provendo cobertura contra perdas decorrentes de eventos climáticos extremos, como secas, inundações e ciclones.
- **Japão:** O modelo de parceria público-privada adotado no país permite que seguradoras privadas administrem as apólices enquanto o governo atua como ressegurador de última instância (ver

Boxe 2 - O Japão e os seguros para terremotos

O sistema de seguro contra terremotos no Japão é um modelo de parceria público-privada (PPP) entre o governo japonês e as seguradoras privadas. Criado em 1966, após o grande terremoto de Niigata de 1964, o sistema foi estruturado para fornecer proteção financeira eficiente aos proprietários de imóveis e bens pessoais contra os danos causados por terremotos, tsunamis e erupções vulcânicas.

Estrutura do Seguro contra Terremotos no Japão

O seguro contra terremotos no Japão funciona como um sistema híbrido no qual as seguradoras privadas atuam na administração e comercialização das apólices, enquanto o governo japonês desempenha um papel fundamental no compartilhamento do risco e na regulação.

1. Seguro Vinculado ao Seguro Residencial Privado

- O seguro contra terremotos não pode ser contratado separadamente, sendo sempre um endosso adicional ao seguro residencial contra incêndios.
- Esse modelo garante que um número maior de pessoas seja coberto, pois a adesão ao seguro residencial contra incêndios é alta no Japão.

2. Divisão de Riscos entre Setor Público e Privado

O risco é distribuído entre as seguradoras privadas e o governo japonês da seguinte forma:

Valor do Sinistro	Responsabilidade das Seguradoras Privadas	Responsabilidade do Governo Japonês
Pequenos sinistros	100% das seguradoras privadas	0%
Danos médios	50% seguradoras privadas / 50% governo	50%
Danos catastróficos	Governo assume a maior parte do risco	Até 100% em eventos extremos

Em outras palavras, quando as perdas são baixas ou moderadas, as seguradoras privadas assumem uma parte significativa dos pagamentos. Quando um terremoto catastrófico ocorre, o governo absorve a maior parte das perdas, garantindo a solvência do sistema.

(Cont.)

). Quando as perdas são baixas ou moderadas, as seguradoras privadas assumem a integralidade ou uma parte significativa dos pagamentos, mas quando um terremoto catastrófico ocorre, o governo absorve a maior parte das perdas, garantindo a solvência do sistema. A contratação conjunta com a cobertura básica não é obrigatória, mas a percepção do risco de terremoto, que é razoavelmente homogêneo, é altíssima entre os

contratantes, o que garante a massa atuarial necessária para o bom funcionamento do sistema.

Os modelos analisados que incluem o fator assemelhado ao seguro têm todos, em maior ou menor medida, os princípios técnicos fundamentais do seguro, que são:

- **Mutualismo** – os recursos para o pagamento dos prejuízos de uma parte de um grupo vêm do grupo como um todo. Por isso, é necessário reunir uma quantidade suficiente de unidades de exposição ao risco individuais para que o custo seja suficientemente suportável individualmente, em qualquer solução que se desenhe. É uma questão de acessibilidade. Há uma dificuldade apresentada pelos modelos que se baseiam na participação voluntária dos indivíduos, pois em geral não eliminam as questões de custo acentuado para as maiores exposições. Por isso, em vários modelos analisados, surge a figura da obrigatoriedade de contribuição de algum forma por uma grande quantidade de componentes individuais, não necessariamente expostos ao mesmo risco ou pelo menos ao mesmo nível de risco, para um fundo comum.
- **Pulverização** – em complemento à mutualidade, o custeio dos prejuízos não pode se concentrar em uma única ou em muito poucas entidades, para que seja financeiramente suportável por cada uma. Dessa forma, um elemento comum nas soluções analisadas é a participação conjunta de governos e empresas, em parcerias público-privadas (PPPs).
- **Segregação e dispersão** – é necessário que, de alguma maneira, haja uma distribuição das unidades de exposição ao risco, normalmente geográfica, para que a probabilidade de todas ou sua maior parte serem atingidas pelos mesmos eventos ao mesmo tempo seja suficientemente baixa. Os *pools* mencionados são exemplos de como atender a essa necessidade.

Se todos esses fatores forem adequada e suficientemente atendidos, o seguro contribui para que o custo de contribuição individual seja menor, sendo uma ferramenta eficiente para o financiamento dos riscos.

Além disso, o componente seguro atende a uma outra necessidade surgida com os sinistros, que é a celeridade dos pagamentos. A tecnologia e expertise do setor em seus processos de apuração e pagamento de prejuízos reduz o tempo e o custo dos processos indenizatórios, outro fator significativo nas PPPs. A celeridade mostra-se uma questão relevante para o desenvolvimento de soluções baseadas em seguros paramétricos, permitindo pagamentos rápidos, com base em parâmetros mensuráveis.

Outras iniciativas que vêm surgindo e que podem contribuir nesse aspecto, podendo se tornar muito significativas, são as novas tecnologias em desenvolvimento, com ferramentas para análise mais precisa de dados e modelos e abordagens colaborativas – palavra que vem se tornando mais central na administração do problema. Mas, como visto acima, para que o seguro possa minimizar a carga financeira sobre os governos, não se pode prescindir do atendimento à equação do equilíbrio entre massa segurada e sinistralidade e atender a esse equilíbrio passa por disponibilizar cobertura ampla e acessível.

O Brasil tem extensão e diversidade territoriais que permitem um grau significativo de pulverização, segregação e dispersão de riscos dentro do seu próprio mercado, pelo que os modelos que proponham a distribuição dos riscos catastróficos por todas as apólices contratadas em determinado ramo pode ser uma alternativa eficiente e prática de contribuição social da sociedade como um todo sem imposição de custo excessivo.

Referência: Plano de Regulação 2025 – item 5

Versão: 15 de julho de 2025

Boxe 1 - Os EUA e os seguros para enchentes

O National Flood Insurance Program (NFIP) é um programa federal dos Estados Unidos criado em 1968 para fornecer seguro contra enchentes para propriedades em áreas de alto risco. Ele é administrado pela FEMA (Federal Emergency Management Agency) e busca reduzir os impactos financeiros das inundações ao oferecer seguro acessível para proprietários, inquilinos e empresas.

Criado após o Furacão Betsy (1965), funciona como um programa federal voluntário em que proprietários podem contratar seguro contra enchentes com subsídios do governo. As seguradoras privadas comercializam apólices sem assumir riscos, pois o governo é responsável pela indenização.

1. Estrutura do NFIP

A) Mapeamento e Zoneamento de Áreas de Risco

- O programa define mapas de risco de enchentes por meio do Flood Insurance Rate Map (FIRM), classificando áreas conforme o risco de inundaçāo.
- Os mapas identificam Zonas Especiais de Perigo de Inundação (SFHA - Special Flood Hazard Areas), onde a contratação de seguro é obrigatória para imóveis com financiamento hipotecário federal.
- A FEMA continuamente revisa e atualiza os mapas para refletir mudanças no ambiente e na infraestrutura.

B) Regulamentação e Medidas de Prevenção

- Para que uma cidade ou município participe do NFIP, ele deve adotar regulamentos de uso do solo e construção que reduzam os riscos de enchentes.
- Essas regras incluem elevação mínima para construções, restrição de novas construções em áreas de alto risco e exigência de drenagem adequada.

C) Seguro contra Inundações

- O NFIP oferece seguros para propriedades residenciais, comerciais e governamentais.
- O seguro cobre danos estruturais e ao conteúdo da propriedade, mas não cobre perdas indiretas, como interrupção de negócios ou danos à vegetação.
- Os prêmios do seguro são determinados pelo nível de risco, baseado nos mapas da FEMA.

(Cont.)

2. Funcionamento do NFIP

A) Processo de Adesão

4. Municípios aderem ao programa ao adotar medidas de planejamento urbano e construção para reduzir riscos de enchentes.
5. Proprietários podem contratar seguro do NFIP através de seguradoras privadas que participam do programa Write Your Own (WYO).
6. Se uma área for mapeada como de alto risco (Zonas SFHA), bancos e instituições financeiras exigem o seguro para conceder hipotecas.

B) Financiamento do NFIP

- O programa é autofinanciado pelos prêmios de seguro pagos pelos segurados.
- No entanto, se os sinistros superarem os fundos arrecadados, o NFIP pode obter empréstimos do Tesouro dos EUA.
- Em casos de eventos catastróficos, o Congresso pode aprovar auxílios adicionais.

C) Pagamento de Indenizações

- Após um desastre, os segurados abrem um sinistro, que é avaliado por um perito.
- A indenização é paga com base nos danos cobertos pela apólice, respeitando os limites estabelecidos.
- Propriedades que sofrem danos repetidos podem ser incluídas em programas de mitigação para relocação ou melhorias.

Boxe 2 - O Japão e os seguros para terremotos

O sistema de seguro contra terremotos no Japão é um modelo de parceria público-privada (PPP) entre o governo japonês e as seguradoras privadas. Criado em 1966, após o grande terremoto de Niigata de 1964, o sistema foi estruturado para fornecer proteção financeira eficiente aos proprietários de imóveis e bens pessoais contra os danos causados por terremotos, tsunamis e erupções vulcânicas.

Estrutura do Seguro contra Terremotos no Japão

O seguro contra terremotos no Japão funciona como um sistema híbrido no qual as seguradoras privadas atuam na administração e comercialização das apólices, enquanto o governo japonês desempenha um papel fundamental no compartilhamento do risco e na regulação.

1. Seguro Vinculado ao Seguro Residencial Privado

- O seguro contra terremotos não pode ser contratado separadamente, sendo sempre um endosso adicional ao seguro residencial contra incêndios.
- Esse modelo garante que um número maior de pessoas seja coberto, pois a adesão ao seguro residencial contra incêndios é alta no Japão.

2. Divisão de Riscos entre Setor Público e Privado

O risco é distribuído entre as seguradoras privadas e o governo japonês da seguinte forma:

Valor do Sinistro	Responsabilidade das Seguradoras Privadas	Responsabilidade do Governo Japonês
Pequenos sinistros	100% das seguradoras privadas	0%
Danos médios	50% seguradoras privadas / 50% governo	50%
Danos catastróficos	Governo assume a maior parte do risco	Até 100% em eventos extremos

Em outras palavras, quando as perdas são baixas ou moderadas, as seguradoras privadas assumem uma parte significativa dos pagamentos. Quando um terremoto catastrófico ocorre, o governo absorve a maior parte das perdas, garantindo a solvência do sistema.

(Cont.)

3. Administração e Gestão do Seguro

O seguro contra terremotos no Japão é regulamentado pela Lei de Seguro contra Terremotos de 1966¹ e administrado em parceria com a Associação de Seguradoras de Propriedade e Acidentes do Japão (GIAJ). Além disso, existe um órgão especializado para gerenciar o programa:

Japan Earthquake Reinsurance (JER)

- Criado pelo governo japonês para atuar como ressegurador central do programa.
- As seguradoras privadas cedem parte dos riscos ao JER, que os distribui entre:
 - As seguradoras privadas.
 - O próprio JER.
 - O governo japonês, que assume os riscos mais altos.
- O JER não tem fins lucrativos e todos os prêmios arrecadados são destinados ao pagamento de sinistros e à constituição de reservas financeiras.

4. Cobertura e Limitações

A. Quem pode contratar?

- Apenas proprietários de imóveis residenciais no Japão.
- Empresas e propriedades comerciais não são cobertas pelo sistema governamental de seguro contra terremotos.

B. O que é coberto?

- Danos à estrutura da residência
- Bens móveis e pertences dentro do imóvel
- Danos causados por tsunamis ou erupções vulcânicas

C. O que não é coberto?

- Edifícios comerciais ou fábricas
- Veículos
- Perdas financeiras indiretas (exemplo: perda de renda ou fechamento de negócios)

(Cont.)

D. Limite de Pagamento

- O valor segurado contra terremotos é limitado a 50% do valor segurado contra incêndio, com um teto máximo de 50 milhões de ienes (aprox. 330 mil dólares) por imóvel e 10 milhões de ienes (aprox. 66 mil dólares) para bens pessoais.
- O objetivo não é indenizar 100% das perdas, mas fornecer um auxílio emergencial para reconstrução.

5. Funcionamento após um Terremoto

A. Avaliação de Danos

- O governo e as seguradoras utilizam uma classificação padronizada de danos para determinar os pagamentos.
- Os imóveis são categorizados em perda total, perda parcial significativa e perda parcial leve.

B. Pagamentos Rápidos

- O sistema é projetado para pagar indenizações rapidamente após um grande terremoto, evitando demora no auxílio às vítimas.

C. Intervenção Governamental em Grandes Desastres

- Se as indenizações ultrapassarem as reservas financeiras do programa, o governo cobre o déficit.

7. Alternativas consideradas

As informações apresentadas até o momento permitem identificar as seguintes alternativas, como formas de tratar do problema regulatório em questão:

- 1) **Não ação:** ausência de novas medidas regulatórias, como alternativa exigida pela legislação aplicável às Análises de Impacto Regulatório (Decreto nº 10.411, art. 6º, inciso VI).
- 2) **Manifestação explícita:** medida regulatória para exigir que, em meio aos processos de venda de seguros comprehensivos residenciais, os clientes sejam instados a se manifestar explicitamente sobre a contratação, ou não, da cobertura adicional de alagamento e inundações.
- 3) **Inclusão em outra cobertura adicional:** mudança no rol de coberturas adicionais do seguro comprehensivo residencial, para que a cobertura de alagamento e inundações seja incluída como parte de outras coberturas, com maior distribuição e riscos, ao menos, parcialmente correlacionados (por exemplo, cobertura de vendaval).
- 4) **Inclusão na cobertura básica:** mudança regulatória para incluir a cobertura de alagamento e inundações como parte da cobertura básica (incêndio, raio, explosão, desentulho e queimadas em zonas rurais) para o seguro comprehensivo residencial.

Outras opções foram consideradas durante o processo de elaboração desta análise, mas foram descartadas por serem entendidas como apenas indiretamente conectadas ao objetivo de se promover a contratação de seguro residencial com cobertura de alagamento e inundações. Esse é o caso, por exemplo, da realização de interlocuções com estados e municípios para promover a **contratação de seguros para os bens públicos, com cobertura para alagamento e inundações**.

Apesar de relevante para a gestão dos riscos em questão, essa medida foi excluída da presente análise por não se relacionar diretamente com o seguro residencial e, portanto, com os objetivos definidos inicialmente. Em todo caso, tal opção não prejudica a análise dessa e de eventuais outras iniciativas relacionadas em momento posterior e oportuno.

8. Possíveis impactos

Todas as alternativas identificadas na seção anterior foram avaliadas com base em múltiplos critérios, buscando definir qual seria a escolha preferível. As próximas páginas descrevem esse método de avaliação, começando pela identificação de possíveis impactos e a atribuição dos seus respectivos pesos.

Os impactos podem ser positivos ou negativos, sendo que essa qualificação não deve ser estabelecida em abstrato, mas com base na capacidade desses efeitos de aproximarem ou distanciarem uma economia dos objetivos em questão. Para ilustrar, a expansão da cobertura securitária das famílias e o aumento da resiliência dos recursos públicos podem ser entendidos como impactos positivos, enquanto a inflação dos prêmios e o aumento dos custos regulatórios constituem impactos negativos, na medida em que promovem ou dificultam a redução das lacunas de proteção.

A abordagem em tela envolveu as seguintes etapas: (i) identificação das dimensões em que os impactos – positivos ou negativos – poderiam ocorrer; e (ii) a especificação dos impactos que poderiam ser observados em cada uma dessas dimensões. Diferentes pesos foram atribuídos a cada um desses elementos, buscando distinguir entre os efeitos mais direta ou indiretamente relevantes para a análise.

Seis dimensões foram identificadas, representando cada um dos agentes impactados pelo problema regulatório (ver seção anterior), mas a Susep, como Autarquia responsável pela regulação e supervisão das medidas consideradas. Cada dimensão recebeu um peso entre 5 e 1, conforme descrito na Tabela 12.

Tabela 12 - Dimensões analisadas e seus respectivos pesos

Dimensão	Descrição	Peso da dimensão	Justificativa
Consumidor	Impactos sobre os consumidores de seguros, atuais ou prospectivos, incluindo os prêmios e as respectivas proteções.	5	Ampliar a cobertura securitária das famílias brasileiras é o principal motivo desta análise, por isso recebeu o peso máximo.
Governo (Federal, Estadual, Municipal)	Impactos sobre as finanças públicas e o desenho de novas políticas públicas.	4	Reducir os impactos das inundações e alagamentos sobre os recursos públicos e viabilizar o desenho de novas políticas para lidar com esses riscos constituem outras importantes contribuições da presente análise e, portanto, recebeu peso elevado.
Seguradoras	Impactos sobre a operação das seguradoras.	3	As alternativas consideradas podem impactar diretamente as seguradoras, de modo que é essencial conferir elevado peso aos possíveis efeitos sobre essas entidades.
Rede de Distribuição	Impactos sobre a rede de distribuição de seguros, com destaque para as operações dos corretores.	2	As alternativas consideradas podem trazer impactos diretos, mas também indiretos sobre a rede de distribuição, justificando uma ponderação marginalmente inferior àquela atribuída às seguradoras.
Resseguradoras	Impactos sobre a disponibilidade de resseguro.	1	As resseguradoras observariam apenas impactos indiretos, ainda potencialmente relevantes, das alternativas consideradas, motivando a ponderação mínima.
SUSEP	Impactos sobre as atividades de regulação e supervisão.	1	Os efeitos sobre a SUSEP das mudanças consideradas receberam peso mínimo, pois não estão entre os principais balizadores desta análise.

Os maiores pesos foram atribuídos aos impactos sobre os **consumidores**, uma vez que as medidas identificadas buscam, em primeira instância, promover um aumento da cobertura securitária desses agentes. A dimensão do **governo** (federal, estadual e municipal) também recebeu peso elevado, mesmo que não figure explicitamente entre os objetivos da análise, pois as experiências internacionais demonstram que o aumento da cobertura por seguros privados pode acarretar efeitos relevantes para o setor público, principalmente em termos de ele como gerencia os riscos associados aos eventos naturais e, portanto, às famílias mais diretamente afetadas.

Os impactos sobre os entes supervisionados pela Susep, como as **seguradoras, resseguradoras e corretores de seguros**, receberam pesos que variam de acordo com a incidência – direta ou indireta – das alternativas consideradas. Com base no que foi discutido até o momento, considerou-se que efeitos sobre as entidades supervisionadas seriam comparativamente diminutos em relação aos efeitos que poderão ser percebidos por famílias e governos, justificando as ponderações também relativamente menores.

Os efeitos sobre a própria **Susep** receberam peso mínimo. Em outras palavras, as adaptações que deverão ser promovidas dentro da Superintendência foram consideradas relevantes, mas não representam os principais balizadores da avaliação em tela.

Concluída essa primeira avaliação, sobre as dimensões, é possível abordar os impactos que podem ser esperados em cada uma delas. Esses efeitos também receberam pesos entre 5 e 1, conforme descrito na Tabela 13.

Tabela 13 - Possíveis impactos e seus respectivos pesos

Dimensão	Impacto	Peso do impacto	Descrição	Peso total ⁹
Consumidor (Peso: 5)	Efetividade da cobertura	5	Aumento da proteção financeira das residências contra alagamentos e inundações.	25
	Liberdade de Contratação	2	Disponibilidade de coberturas alternativas para contratação.	10
	Prêmios	5	Possível variação dos prêmios médios do seguro residencial.	25
Governo (Peso: 4)	Proteção Social & Políticas Públicas	5	Alcance dos objetivos estatais, inclusive pela viabilização de novas políticas públicas para aprimorar a gestão dos riscos de alagamento e inundações.	20
	Custos dos Desastres Naturais	5	Mitigação, ao menos parcial, da necessidade de despesas públicas em resposta a desastres naturais.	20
Seguradoras (Peso: 3)	Custos de Observância	2	Custos para adaptação de produtos e processos.	6
	Concorrência & Acesso ao Mercado	2	Impacto sobre competição, bem como criação de barreiras de entrada não intencionais.	6

⁹ Definido como o múltiplo entre os pesos da dimensão e do impacto.

	Demandas por Seguro	1	Possível aumento da demanda por seguros residenciais.	3
	Necessidade de Resseguro	1	Possível aumento da demanda por resseguro.	3
Rede de Distribuição (Peso: 2)	Custos de Observância	1	Custos para adaptação de processos e reformulação da comercialização.	2
	Risco de Litigância	5	Possibilidade de aumento de litígios judiciais ¹⁰ .	10
Resseguradoras (Peso: 1)	Demandas por Resseguro	2	Capacidade de atender a possível nova demanda.	2
	Expansão de Mecanismos Alternativos (LRS)	1	Necessidade de criação de novos instrumentos ou expansão dos mecanismos existentes para captação de recursos.	1
SUSEP (Peso: 1)	Custo de Regulação	1	Necessidade de recursos para alterar a regulamentação vigente.	1
	Custo de Supervisão	2	Necessidade de recursos para revisar os processos de supervisão.	2

Importante reiterar que os impactos identificados podem ser positivos ou negativos: uma maior **efetividade da cobertura** securitária poderia ser entendida como um impacto positivo, na medida em que levaria ao cumprimento dos objetivos identificados anteriormente; enquanto um aumento significativo dos **prêmios** atuaria contrariamente ao alcance dessas mesmas metas, pois desincentivaria a contratação de seguros residenciais. Ambos receberam as maiores ponderações possíveis, sendo considerados, portanto, os principais balizadores desta avaliação.

O peso total dos possíveis impactos sobre cada conjunto de agentes econômicos, representado pelo somatório dos produtos entre os pesos das dimensões e dos respectivos impactos, foram: consumidor (60); governo (40); seguradoras (18); rede de distribuição (10); resseguradoras (3); Susep (3). Vale destacar que essa ponderação foi determinada especificamente para os objetivos da presente análise, não sendo necessariamente aplicável em outras avaliações da Superintendência.

Impactos sobre as microempresas e as empresas de pequeno porte¹¹

Não foram identificados impactos sobre as microempresas e empresas de pequeno porte. Os principais agentes afetados são famílias, governos e entidades supervisionadas pela Susep, sem maiores consequências esperadas para os demais setores produtivos.

¹⁰ Nesse caso, considerando especificamente a imposição de manifestação obrigatória do cliente a respeito da contratação de uma cobertura adicional (isto é, alternativa 2).

¹¹ O decreto nº 10.411, art. 6º, VII-A, estabelece que o relatório da AIR deverá abordar os impactos sobre as microempresas e as empresas de pequeno porte.

9. Comparação e resultados

A comparação entre as alternativas consideradas foi baseada em uma análise com múltiplos critérios. Notas entre -2 e +2 foram conferidas para cada conjunto de alternativas consideradas e seus possíveis impactos.

A avaliação foi realizada de forma relativa, em comparação com fazer nada (alternativa 1), que recebeu notas zero em todos os critérios. As demais opções, como apresentadas anteriormente, são: exigir manifestação obrigatória do consumidor, durante a contratação do seguro residencial, sobre a cobertura adicional de alagamento e inundação (alternativa 2); incluir a cobertura de inundação e alagamento em outra cobertura adicional (alternativa 3); incluir a cobertura de inundação e alagamento na cobertura básica (alternativa 4).

As notas +1 ou +2 foram atribuídos aos impactos positivos, enquanto impactos negativos receberam as notas -1 ou -2. O intuito seria diferenciar não somente a qualidade, mas também a intensidade desses possíveis efeitos, conforme Tabela 14.

Tabela 14 - Notas e justificativas

Dimensão	Impacto	Notas				Justificativa das Notas
		A1	A2	A3	A4	
Consumidor	Efetividade da Proteção	0	0	+1	+2	Alternativa 3 aumentaria (+1) e a alternativa 4 aumentaria ainda mais (+2) o número de residências com a cobertura de alagamento e inundação.
	Liberdade de Contratação	0	0	-1	-2	Alternativa 3 (-1) e 4 (-2) reduziriam a liberdade dos consumidores sobre as coberturas contratadas.
	Prêmios	0	0	-1	-1	Alternativas 3 e 4 poderiam levar ao aumento dos prêmios (-1), desincentivando a contratação da cobertura.
Impactos no Governo	Proteção Social & Políticas Públicas	0	0	+1	+2	Alternativas 3 (+1) e 4 (+2) expandiriam o papel regulatório do seguro, viabilizando também a criação de novas políticas públicas em bases securitárias.
	Custos dos Desastres Naturais	0	0	+1	+2	Alternativas 3 (+1) e 4 (+2) mitigariam a necessidade de recursos públicos para emergências e reconstruções, mediante indenizações tempestivas.
Impactos nas Seguradoras	Custos de Observância	0	-1	-2	-2	Alternativa 2 (-1), 3 e 4 (-2) resultam em custos de observância, pela adaptação de produtos e processos.
	Concorrência & Acesso ao Mercado	0	0	0	-1	Alternativa 4 (-1) poderia prejudicar a competição, ao exigir a subscrição de mais

						riscos para que uma firma oferte seguros residenciais
	Demandas por Seguro	0	0	+1	+1	Alternativas 3 e 4 (+1) poderiam aumentar a demanda dos consumidores, pelas mudanças generalizadas nas coberturas.
	Necessidade de Resseguro	0	0	-1	-2	Alternativas 3 (-1) e 4 (-2) ampliariam os riscos subscritos pelas seguradoras e, com isso, as suas demandas por e despesas com resseguro.
Impactos na Rede de Distribuição	Custos de Observância	0	-1	0	0	Alternativa 2 (-1) resultaria em custos para revisar processos e adaptar comercialização, com a necessidade de solicitar e documentar manifestação dos consumidores.
	Risco de Litigância	0	-1	0	0	Alternativa 2 (-1) pode elevar o risco de litígios, na ausência de processos robustos e bem documentos para solicitação de manifestação.
Impactos nas Resseguradoras	Demandas por Resseguro	0	0	+1	+2	Alternativas 3 (+1) e 4 (+2), como já mencionado, poderiam levar a aumento da demanda por resseguros.
	Expansão de Mecanismos Alternativos (LRS)	0	0	0	+1	Alternativa 4 (+1), por resultar em maior subscrição de riscos, poderia estimular a captação de recursos por mecanismos alternativos.
Impactos na SUSEP	Custo de Regulação	0	-1	-1	-1	Alternativas 2, 3 e 4 (-1) exigiriam recursos para sua regulamentação.
	Custo de Supervisão	0	-2	-1	-1	Alternativas 3 e 4 (-1) resultariam em custos para adaptação dos processos de supervisão de produtos; mas os custos seriam maiores com a alternativa 2 (-2), que exigiria a introdução de novos processos.

Notas: Alternativa 1 (A1) – Fazer nada. Alternativa 2 (A2) – manifestação obrigatória dos

consumidores, durante a contratação, sobre a cobertura de alagamento e inundação.

Alternativa 3 (A3) – inclusão em outra cobertura adicional. Alternativa 4 (A4) – inclusão na cobertura básica.

Os resultados da avaliação são obtidos ao multiplicar as notas com os seus respectivos pesos, conforme apresentados na seção anterior. A Tabela 15 consolida e apresenta essas informações.

Tabela 15 - Resultados

Dimensão	Peso dimensão	Impactos	Peso impacto	Peso total	Alternativa 1	Alternativa 2	Alternativa 3	Alternativa 4
Consumidor	5	Efetividade da Cobertura	5	25	0	0	1	2
	5	Liberdade de Contratação	2	10	0	0	-1	-2
	5	Prêmios	5	25	0	0	-1	-1
Governo (Federal, Estadual, Municipal)	4	Proteção social & Políticas Públicas	5	20	0	0	1	2
	4	Custos dos Desastres Naturais	5	20	0	0	1	2
Seguradoras	3	Custos de Observância	2	6	0	-1	-2	-2
	3	Concorrência & Acesso ao mercado	2	6	0	0	0	-1
	3	Demanda por Seguro	1	3	0	0	1	1
	3	Necessidade de Resseguro	1	3	0	0	-1	-2
Rede de Distribuição	2	Custos de Observância	1	2	0	-1	0	0
	2	Risco de Litigância	5	10	0	-1	0	0
Resseguradoras	1	Demanda por Resseguro	2	2	0	0	1	2
	1	Expansão de Mecanismos Alt. (LRS)	1	1	0	0	0	1
Impactos Susep	1	Custo de Regulação	1	1	0	-1	-1	-1
	1	Custo de Supervisão	2	2	0	-2	-1	-1
Notas finais					0	-23	17	66

Notas: Alternativa 1 – Fazer nada. Alternativa 2 – manifestação obrigatória dos consumidores sobre a cobertura de alagamento e inundação. Alternativa 3 – inclusão da cobertura de alagamento e inundação em outra cobertura adicional. Alternativa 4 – inclusão da cobertura de alagamento e inundação na cobertura básica.

As notas finais demonstram que **incluir a cobertura de alagamento e inundação na cobertura básica do seguro residencial é a melhor alternativa** para se lidar com os problemas regulatórios identificados no início desta análise. Os possíveis benefícios de tal opção, decorrentes principalmente do aumento da cobertura securitária das famílias brasileiras, superariam os possíveis malefícios, em grande parte associados aos custos da adaptação às mudanças regulatórias. Tal opção se beneficia da grande dispersão por todo o território nacional como elemento pulverizador do risco, favorecendo a formação de uma grande massa que minimize os efeitos negativos sobre o custo da cobertura.

A alternativa de se **incluir a cobertura de alagamento e inundação em outra cobertura adicional** mais amplamente contratada (como a de vendaval) foi considerada inferior à opção acima, mas ainda **preferível à inação regulatória**. Essa escolha poderia levar a um aumento significativo da proteção financeira das famílias brasileiras em relação a eventos hidrológicos, mas ainda menor se comparado à alternativa anterior.

Por fim, a opção pela **manifestação obrigatória dos consumidores durante a contratação do seguro residencial** foi considerada **inferior à inação regulatória**. O resultado deriva em grande medida da percepção de que essa medida contribuiria relativamente pouco para expandir a cobertura de alagamento e inundação, enquanto adicionaria custos substanciais para o supervisor e as entidades supervisionadas.

Esses resultados estão condicionados a um extenso conjunto de hipóteses e conjecturas, que foram explicitados ao longo do texto. Dessa forma, a publicação do presente relatório como uma consulta representa uma forma de submeter essas considerações ao escrutínio do público e, assim, aprimorar a assertividade da avaliação.

Comentários e sugestões são solicitados principalmente a respeito dos seguintes temas:

- A metodologia utilizada (Seções 8 e 9);
- As dimensões consideradas e seus respectivos pesos (Tabela 12);
- Os possíveis impactos e seus respectivos pesos (Tabela 13);
- As notas atribuídas para cada alternativa (Tabela 14).

Contribuições são esperadas até 17/09/2025. Essas considerações deverão ser enviadas para o e-mail cgeco@susep.gov.br utilizando o template de resposta disponível no site da Susep.

10. Referências:

AFRICAN RISK CAPACITY. *About us.* Página institucional, sem data. Disponível em: <https://www.arc.int/index.php/about>. Acesso em: 6/6/25.

BANCO MUNDIAL; FAPEU; CEPED/UFSC. *Relatório de Danos Materiais e Prejuízos Decorrentes de Desastres Naturais no Brasil (1995-2019).* 2ª Edição. Florianópolis: FAPEU, 2020.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.*

BRASIL. *Decreto nº 10.411*, de 30 de junho de 2020. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 73*, de 21 de novembro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados, disciplina as operações de seguros e resseguros e as operações de proteção patrimonial mutualista e dá outras providências.

CCR. *Natural disasters compensation scheme.* Página institucional, 2022. Disponível em: <https://www.ccr.fr/en/-/indemnisation-des-catastrophes-naturelles-en-france>. Acesso em: 6/6/25.

CCRIF. *Annual Report 2023-2024. 2024.* Disponível em: <https://www.ccrif.org/sites/default/files/publications/annualreports/CCRIFSPC-Annual-Report2023-2024-December2024-compressed.pdf>. Acesso em: 6/6/25.

CCS. *Acerca del Consorcio de Compensación de Seguros.* Página institucional, sem data. Disponível em: <https://www.conorseguros.es/la-entidad/acerca-de-ccs>. Acesso em: 6/6/25.

FEMA. *National Flood Insurance Program (NFIP).* Página atualizada em: 5/3/25. Disponível em: <https://www.fema.gov/about/glossary/national-flood-insurance-program-nfip>. Acesso em: 6/6/25.

FLAVELLE, C. “California’s Insurance System Faces Crucial Test as Losses Mount”. *The New York Times*, matéria publicada em 14/1/25. 2025. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2025/01/14/climate/californias-insurance-fair-plan-fires.html>. Acesso em: 6/6/25.

FLOOD RE. *What is FloodRe?* Página institucional, sem data. Disponível em: <https://www.floodre.co.uk/about-us/>. Acesso em: 6/6/25.

HELGOT, A. “Adiós, FONDEN - Mexico’s approach to disaster financing for risk reduction and reconstruction”. *UNDRR Prevention Web*, 2021. Disponível em: <https://www.preventionweb.net/news/adios-fonden-mexicos-approach-disaster-financing-risk-reduction-and-reconstruction>. Acesso em: 6/6/25.

INSURANCE JOURNAL. *Insurers Have Now Paid Out Nearly \$7B for LA Wildfires, Report Shows.* Matéria divulgada em: 13/2/25. 2025a. Disponível em: <https://www.insurancejournal.com/news/west/2025/02/13/812009.htm>. Acesso em: 4/6/25.

INSURANCE JOURNAL. *Insurers Have Now Paid Out Nearly \$7B for LA Wildfires, Report Shows.* Matéria publicada em 13/2/25. 2025b. Disponível em: <https://www.insurancejournal.com/news/west/2025/02/13/812009.htm>. Acesso em: 6/6/25.

ISIDORE, C. "Seguradora dos EUA diz que pagará US\$ 1,1 bi por incêndios na Califórnia". *CNN Brasil*, matéria publicada em 6/2/25. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/seguadora-dos-eua-diz-que-pagara-us-11-bi-por-incendios-na-california/>. Acesso em: 4/6/25.

KAUFMAN, L. "Los Angeles Fires Become Existential Test for California's Stopgap Insurer". Bloomberg, matéria publicada em: 8/1/25. 2025. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2025-01-08/los-angeles-fires-become-existential-test-for-california-s-stopgap-insurer>. Acesso em: 6/6/25.

KAUFMAN, L.; ROSENTHAL, L. "Los Angeles Faces Insurance Doomsday". Bloomberg, matéria publicada em: 11/1/25. 2025. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/newsletters/2025-01-11/los-angeles-faces-insurance-doomsday>. Acesso em: 6/6/25.

LI, Q.; LIU, W. "Impact of government risk communication on residents' decisions to adopt earthquake insurance: Evidence from a field survey in China". *International Journal of Disaster Risk Reduction*, v. 91. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2023.103695>. Acesso em: 6/6/25.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. *Portaria nº 260*, de 2 de fevereiro de 2022. Estabelece procedimentos e critérios para a declaração de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos Municípios, Estados e Distrito Federal e para o reconhecimento federal.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. *Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2iD)*. 2025. Disponível em: <https://s2id.mi.gov.br/>. Acesso em 5/6/25.

MUNICH RE. *Natural disasters worldwide: Losses are on the rise as climate change strikes*. Página institucional, sem data. Disponível em: <https://www.munichre.com/en/risks/natural-disasters.html>. Acesso em: 4/6/25.

OLIVEIRA, M.; PELEGRIINI, L.; SANTOS, A. "Modelos Internacionais de Gestão Securitária do Risco de Calamidades Climáticas e Possibilidades para o Brasil". In: SOUZA, P (Coord.). *Seguros de Catástrofes Climáticas: O plano do Brasil para desastres*. São Paulo: Editora IASP, 2025.

PINSKER, J.; ADEDOYIN, O. "What Wildfires Mean for America's Home-Insurance Bills". *Wall Street Jornal*, matéria publicada em 10/1/25. 2025. Disponível em: <https://www.wsj.com/personal-finance/wildfires-and-other-disasters-push-up-home-insurance-rates-thousands-of-miles-away-f0a20085?>. Acesso em: 4/6/25.

SUSEP. *Circular nº 620*, de 29 de dezembro de 2020. Dispõe sobre as regras e os critérios para operação de seguros do grupo patrimonial.

SUSEP. *Resolução nº 47*, de 24 de dezembro de 2024. Aprova o plano de regulação para o exercício de 2025 da Superintendência de Seguros Privados – Susep.

SUSEP. *Estudo nº 01/2024/CGECO/DIRPE/SUSEP*. Disponível em: <https://www.gov.br/susep/pt-br/arquivos/arquivos-dados-estatisticos/LacunadeProteoparaCatstrofesNaturaisRS2024.pdf>. Acesso em: 6/6/25.

SWISS RE. “Catástrofes naturais em tempos de acúmulo econômico e riscos relacionados ao aquecimento global”. *Sigma*, 1/2020. 2020. Disponível em: <https://www.swissre.com/brasil/artigos-publicacoes/catastrofes-naturales-en-tiempos-de-acumulacion-economica-y-riesgos-climaticos.html>. Acesso em: 4/6/25.

SWISS RE. “Natural catastrophes in 2023”. *Sigma*, 1/2024. 2024. Disponível em: <https://www.swissre.com/institute/research/sigma-research/sigma-2024-01.html>. Acesso em: 4/6/25.

UNDRR. “Philippine Catastrophe Insurance Facility”. *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction Commitments*, 2022. Disponível em: <https://sendaicommitments.undrr.org/commitment/philippine-catastrophe-insurance-facility>. Acesso em: 6/6/25.

ZI, Z.; LI, Y. “Is China's Earthquake Insurance Performing Satisfactorily?”. *SSRN*. 2024. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=4911111>. Acesso em: 6/6/25.