



SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. Tendo em vista as disposições contidas no Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, que trata da necessidade de revisão e consolidação dos atos normativos desta Autarquia, esta proposta busca revisar a Resolução CNSP nº 244, de 6 de dezembro de 2011, que dispõe sobre as operações de microsseguros e a intermediação dessas operações. Como será indicado abaixo, a proposta alcança ainda circulares Susep relacionadas ao tema, **promovendo ampla revisão e simplificação do marco regulatório atualmente em vigor.**

2. A presente proposta de minuta de resolução é resultado da análise efetuada pela CGSEP/COPEP no que se refere às normas que regulamentaram o segmento de microsseguros, as quais foram revisadas e consolidadas, seguindo as disposições contidas no Decreto nº 10.139, de 2019.

3. O tema **Microsseguros** (*revisão e simplificação da regulamentação aplicável aos microsseguros*) faz parte do plano de regulação da Susep para o exercício de 2021, aprovado por meio da Deliberação Susep nº 243, de 18 de dezembro de 2020. Desta forma, o trabalho em questão, em atendimento ao [Plano de Regulação 2021](#), foi além da mera revisão de forma e consolidação, tendo sido realizada robusta revisão de mérito e alteração da abordagem regulatória.

CONTEXTUALIZAÇÃO E HISTÓRICO

4. A Associação Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS, na sigla em inglês) trata o **microsseguro como um seguro acessível à parcela de baixa renda da população fornecido por uma variedade de diferentes entidades, financiado por meio do pagamento de prêmios e que funciona em conformidade com as práticas aceitáveis de comercialização** (regulamentação aplicável pelo regulador/supervisor) (IAIS, 2007)¹. Dessa forma, o microsseguro fornece coberturas voltadas para famílias de baixa renda que podem não ser alcançadas pelas coberturas securitárias oferecidas no mercado de seguros e/ou pela seguridade social, a exemplo dos trabalhadores informais.²

5. A Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização - CNseg, em seu sítio eletrônico³, informa que “*o microsseguro é tido como o primeiro passo para englobar pessoas que nunca tiveram seguro. Ou seja, seu alvo são consumidores de baixa renda, para os quais são desenhadas coberturas sob medida para ampará-los em situações que representem grande choques econômicos do orçamento doméstico, ameaçando-os jogar degraus abaixo no nível de pobreza, em virtude de morte, doenças prolongadas ou invalidez permanente, por exemplo*”.

6. Vale destacar que, enquanto nos países desenvolvidos a maior parte da população está coberta por algum tipo de seguro, nos países emergentes apenas um pequeno percentual da população possui algum tipo de cobertura. Porém, são as famílias de menor renda que estão especialmente vulneráveis aos riscos, tanto aqueles causados pela natureza, quanto aos causados por ocorrências do cotidiano.

7. No Brasil a situação não é diferente, pois as classes de renda mais baixa estão mais frequentemente expostas a doenças, acidentes, mortes e a uma série de danos e perdas relacionadas aos bens e à propriedade em função da natureza de suas atividades e do ambiente em que vivem. Essas ocorrências, além dos impactos sociais e econômicos causados aos mais carentes, geram a cada período uma série de gastos extraordinários para o governo.

8. Nesse contexto, o microsseguro tornou-se uma alternativa para beneficiar o crescimento econômico e o desenvolvimento social sustentável, desempenhando um papel fundamental, já que se encontra na fronteira entre os serviços financeiros e a proteção social, incorporando elementos de ambos.

9. No âmbito da Susep, em consonância com o estabelecido no art. 5º do Decreto-Lei nº 73/66 no que concerne a promover a expansão do mercado de seguros, e em linha com as diretrizes governamentais de inclusão financeira, no ano de 2011 a Autarquia iniciou a regulamentação dos microsseguros no Brasil por meio da edição da Resolução CNSP nº 244, de 2011. A partir dessa resolução foram publicadas as demais normas de microsseguros em 2012, estabelecendo, assim, o marco regulatório do segmento no país.

10. Cabe ressaltar que a regulamentação de 2011/2012 foi extensa e detalhada, e abrangia não só o produto em si, mas aspectos relacionados à distribuição, regras prudenciais e autorização para operar, considerando que não havia qualquer dispositivo normativo específico para o segmento até então, o qual, na verdade, estava sendo criado formalmente naquele momento. As normas expedidas na ocasião foram:

- I - **Resolução CNSP nº 244**, de 06 de dezembro de 2011 - dispõe sobre as operações de microsseguro, os corretores e os correspondentes de microsseguro;
- II - **Circular Susep nº 439**, de 27 de junho de 2012 - estabelece as condições para autorização e funcionamento das sociedades e entidades que venham a operar com microsseguro;
- III - **Circular Susep nº 440**, de 27 de junho de 2012 - estabelece parâmetros obrigatórios para planos de microsseguro, dispõe sobre as suas formas de contratação e dá outras providências;
- IV - **Circular Susep nº 441**, de 27 de junho de 2012 - disciplina a oferta de planos de microsseguro por intermédio de correspondentes de instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil;
- V - **Circular Susep nº 442**, de 27 de junho de 2012 - disciplina a atividade do correspondente de microsseguro;
- VI - **Circular Susep nº 443**, de 27 de junho de 2012 - disciplina o registro e a atividade dos corretores de microsseguro; e
- VII - **Circular Susep nº 444**, de 27 de junho de 2012 - dispõe sobre a cessão de direitos dos títulos de capitalização para incentivo à aquisição do microsseguro.

11. Uma vez estabelecido o marco regulatório de microsseguros, tal seguimento se desenvolveu e atingiu seu ápice em 2018. Em termos de evolução de prêmios de microsseguros, podemos verificar por meio do gráfico a seguir que, desde o ano de 2014, período com maior disponibilidade de dados, há uma tendência de crescimento até 2018, com uma leve queda em 2019 e estabilidade dos números em 2020.

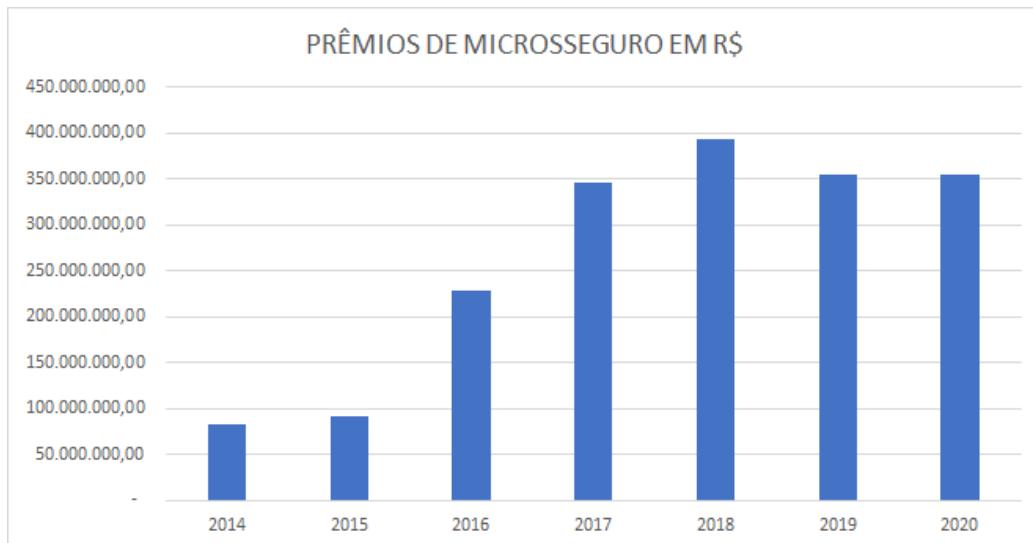


Figura 1: Evolução dos prêmios diretos em microsseguros
Fonte: Sistema de Estatísticas da SUSEP – SES

12. No ano de 2020, o total de prêmios arrecadados pelo segmento foi da ordem de R\$ 355 milhões, menos de 0,3% do volume de prêmios relativos ao mercado de seguros como um todo, que, sem considerar os planos do tipo VGBL, teve arrecadação da ordem de R\$ 124 bilhões. Com relação aos diferentes tipos de coberturas, o total de prêmios arrecadados em 2020 com coberturas de microseguros de pessoas foi de aproximadamente R\$ 200 milhões, enquanto o total de prêmios de coberturas de microseguros de danos foi da ordem de R\$ 155 milhões.

13. Levantamento realizado em 2019 pela Susep, com dados do ano de 2018 fornecidos pelas empresas que operam no segmento, demonstrou que a oferta dos produtos de microseguros por meio de representantes, principalmente varejistas, concentrava 90% do montante das vendas e alcançava 8,7 milhões de segurados, ou seja, este é o canal que concentrava quase que a totalidade do mercado de microseguros no Brasil.

14. Além disso, no que se refere às supervisionadas que atuam no segmento de microseguros, foram identificadas 23 empresas com emissão de prêmio no ano de 2020. Neste ponto cabe destacar que a regulamentação ocorrida em 2011 criou microseguradoras especializadas, supervisionadas que possuem autorização para operar somente com microseguros e que possuem regra de capital base diferenciada, conforme previsto na Resolução CNSP nº 321, de 2015. Atualmente, há somente três microseguradoras especializadas em atuação. No entanto, uma delas já teve autorização prévia para deixar de ser microseguradora especializada, tendo iniciado a tramitação junto à Autarquia para sua transformação definitiva em sociedade seguradora. Sendo assim, permanecerão em atuação apenas duas microseguradoras especializadas.

15. Por fim, ao avaliar estudos internacionais, é marcante o potencial de crescimento desse segmento do mercado de seguros nos países com elevadas parcelas da população em condições de maior vulnerabilidade. Vale menção à publicação da *Micro Insurance Network - The Landscape of Microinsurance 2020* (0953057)², que faz um amplo estudo internacional sobre o mercado de microseguros, abordando inclusive aspectos regulatórios, compreendendo 27 países na América Latina e Caribe, África e Ásia e 194 seguradoras (*insurance providers*). Com base nos dados coletados (2019) e metodologia aplicada, o estudo estima um volume de prêmios emitidos de microseguros nessas regiões de US\$ 1,06 bilhões, representando apenas 5% de seu mercado potencial (US\$ 20,5 bilhões).

DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

16. A área proponente (DIR2/CGSEP) tem legitimidade para dar início a este processo normativo, conforme exige o parágrafo 1º do art. 4º da Deliberação Susep nº 222/19 (*que disciplina o processo normativo da Susep*), em razão de suas atribuições regimentais, assim fixadas:

Instituição Susep n.º 104/19:

Art. 2º À Coordenação Geral de Regulação de Seguros Massificados, Pessoas e Previdência – CGSEP compete:

(...)

II - propor a alteração, elaboração e revogação de normas no âmbito de sua competência, realizando análises concorrentiais e/ou de impacto regulatório, quando aplicável, bem como analisar a efetividade de atos normativos expedidos; (...)

17. Quanto à participação da sociedade civil no processo normativo, foi aprovada pelo Conselho Diretor da Susep consulta pública de 30 (trinta) dias para recebimento das sugestões.

18. Nesse sentido, serão disponibilizados na Consulta Pública nº 05/2021 os seguintes documentos:

- I - **Minuta de Resolução** (0952948);
- II - **Quadro Comparativo** (0954094);
- III - **Exposição de Motivos** (0954097); e
- IV - **Quadro para envio de sugestões e comentários** (0954157).

19. A matéria será submetida à Procuradoria Federal para regular avaliação jurídica após consulta pública, na ocasião de sua apreciação final pelo Conselho Diretor.

DA ANÁLISE TÉCNICA DA PROPOSTA

20. A presente proposta está alinhada e, com efeito, dá continuidade ao **processo de simplificação regulatória** iniciado por meio das [Consultas Públicas nº 16, 18 e 19/2020](#). Conforme esclarece a [Exposição de Motivos \(0745318\) da CP 16/2020](#), há uma clara percepção de excesso de regulação no mercado de seguros no Brasil. Esse diagnóstico fica evidente em discussões internas e externas à Susep, além de ser nitidamente corroborado por relatórios de instituições internacionais que produzem avaliações comparativas sobre produtividade e ambiente de negócios de diversos países.

21. Nesse aspecto, vale citar a publicação *The Global Competitiveness Report 2019* do *World Economic Forum - WEF*⁴. No indicador geral de competitividade⁵, o Brasil encontra-se na posição 71 de 141 economias avaliadas. No indicador específico sobre peso da regulação⁶, o país ocupa a impressionante última colocação (141/141). Vale menção também ao relatório *OECD Product Market Regulation (PMR) Indicators: How does Brazil compare?*⁷, publicado em 2018. No indicador geral, o Brasil ocupa posição pior que a média das 5 economias menos favoráveis à concorrência (*competition-friendly*). No indicador específico de sobre regulação (*simplification and evaluation of regulation*), estamos em posição consideravelmente pior que a média das 5 economias menos favoráveis à concorrência. **Esses indicadores fornecem sólida evidência empírica a favor de uma agenda de simplificação regulatória.**

22. Em particular, vale mencionar recente apresentação feita pela Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia (SEPEC/ME), que introduziu o **Reg-OCDE - Programa de Convergência Regulatória à OCDE** (0953061). O programa tem o objetivo de planejar medidas necessárias para a melhoria do ambiente de negócios no Brasil, estabelecendo como meta levar a nota do PMR do Brasil para a média dos países da OCDE. A apresentação citada aponta o Brasil como **47º de 49 países no indicador geral do PMR da OCDE**.

23. Ao longo do processo de elaboração da CP 16/2020, foram realizadas diversas rodadas de discussão entre as áreas técnicas envolvidas, área jurídica e diretorias. Também foram realizadas reuniões com agentes que atuam direta ou indiretamente no mercado de seguros, tais como reguladores internacionais, organismos multilaterais, seguradoras, *insurtechs* e escritórios de advocacia. O objetivo foi gerar um amplo debate técnico para que a proposta de revisão do marco regulatório dos seguros pudesse ser amadurecida.

24. Da mesma forma, a submissão da proposta de revisão do marco regulatório de microseguros a consulta pública intensificará esse processo de amadurecimento e simplificação da regulação por meio de ampla participação social. **O objetivo principal é facilitar o desenvolvimento de um mercado tão importante para inclusão financeira de segmentos mais vulneráveis da população brasileira.** Vale lembrar que esse mercado, apesar de ter tido seu marco regulatório infralegal estabelecido em 2011/2012, não observou crescimento expressivo no período, conforme acima indicado, o que pode ser um indício de excesso de regras e restrições regulatórias dificultando seu desenvolvimento e potencial competitivo.

25. Do ponto de vista institucional, vale citar o [Planejamento Estratégico 2020-2023 da Susep](#), que elenca alguns objetivos estratégicos diretamente relacionados à presente proposta de revisão normativa:

a) *simplificar a regulação dos mercados; e*

b) *[promover] ambiente favorável ao desenvolvimento de um mercado competitivo, transparente, inovador e com maior cobertura.*

26. Além disso, não é possível deixar de mencionar a publicação da [Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019](#), que instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelecendo normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício da atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador. O referido ato, conhecido como **Lei de Liberdade Econômica**, estabelece importantes princípios a serem observados por todos os reguladores no Brasil:

Art. 2º São princípios que norteiam o disposto nesta Lei:

- I - a **liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas;**
- II - a boa-fé do particular perante o poder público;
- III - a **intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas; e**
- IV - o reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado.
- (...)

Art. 4º É dever da administração pública e das demais entidades que se vinculam a esta Lei, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Lei versa, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei, evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente:

- (...)
 - III - exigir especificação técnica que não seja necessária para atingir o fim desejado;
 - IV - redigir enunciados que **impeçam ou retardem a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios**, ressalvadas as situações consideradas em regulamento como de alto risco.
- (grifos nossos)

27. Em linha com os princípios e diretrizes acima mencionados, o principal objetivo da presente proposta é atualizar a regulamentação específica de microsseguros de modo que a abordagem regulatória deixe de ser excessivamente prescritiva e passe a ser baseada nos princípios e valores que devem nortear a operação neste segmento, com o intuito de que haja oferta de produtos diversificados e mais aderentes às necessidades específicas de seu público-alvo.

NECESSIDADE DE SIMPLIFICAÇÃO REGULATÓRIA

28. Conforme acima indicado, a presente proposta está alinhada e, com efeito, dá continuidade à proposta de simplificação regulatória iniciada por meio da [CP 16/2020](#) que, em sua [Exposição de Motivos](#) (0745318), apresenta o racional econômico para o processo de simplificação regulatória dos seguros de danos massificados, conforme trecho abaixo transcrito.

17. Naturalmente essa hipótese, mesmo que implícita, não é razoável. Nesse sentido, opta-se por separar a regulação aplicada ao grupo de seguros massificados da regulação aplicada ao grupo de seguros de grandes riscos com o objetivo de produzir uma regulação menos intervintiva e que seja proporcional à necessidade de proteção dos agentes que sofrem as falhas de mercado. Nesse caso, a falha de mercado relevante é a assimetria de informação e os agentes que tendem a precisar de alguma proteção regulatória são os consumidores individuais e empresas de menor porte. Não obstante, essa regulação não deve produzir efeitos negativos (falhas de governo) maiores que as falhas de mercado que busca compensar. Por isso a opção regulatória deve ser aquela que representa a menor intervenção possível para um dado objetivo.

(grifo nosso)

29. Com base no exposto acima sobre regulação proporcional às falhas de mercado percebidas pelos consumidores com menor capacidade de negociação, a presente proposta de revisão normativa busca simplificar o arcabouço regulatório aplicado aos microsseguros. **O objetivo é, ao mesmo tempo, fornecer adequada proteção aos usuários desse mercado e permitir um ambiente competitivo, dinâmico e inovador que traga produtos mais simples, diversificados e acessíveis para a população de baixa renda e microempreendedores individuais.** Com efeito, a estruturação de produtos que sejam de mais fácil compreensão para os consumidores tende a mitigar a falha de mercado relevante - assimetria de informações - e a aumentar o excedente do consumidor.

30. No tocante à simplificação normativa ora proposta, vale destacar que a [Resolução CNSP nº 382/2020 \(norma geral de conduta\)](#), que dispõe sobre os princípios a serem observados nas práticas de conduta adotadas pelo mercado supervisionado, em linha com os princípios básicos da Associação Internacional de Supervisores de Seguros - IAIS, estabelece que as sociedades seguradoras devem garantir tratamento adequado aos seus clientes, o que inclui o provimento proativo e efetivo de informação clara e adequada antes, durante e depois da venda do produto, adoção

de medidas que minimizem o risco de venda de produtos não apropriados, aconselhamento e orientações adequados ao cliente para mitigar assimetria de informações que dificultem sua escolha por produtos que atendam ao seu interesse, necessidade e perfil, entre outros aspectos.

31. Com efeito, a obrigatoriedade de implementação da política institucional de conduta pelo mercado supervisionado - para nortear esse tratamento adequado ao cliente ao longo de todo ciclo de vida do produto, desde a sua concepção, desenho, desenvolvimento, intermediação e distribuição, incluindo ainda o cumprimento de todas as obrigações junto ao cliente, bem como o efetivo monitoramento e supervisão pela Autarquia em relação ao seu cumprimento - contribui para viabilizar a simplificação normativa que ora se propõe, por meio de uma regulação menos prescritiva e mais principiológica.

32. Finalmente, corrobora também, nessa perspectiva, conforme já indicado, a edição da [Lei nº 13.874, de 2019](#), a qual prevê, no artigo 4º, que é dever da administração pública evitar abuso do poder regulatório de maneira a indevidamente exigir especificação técnica que não seja necessária para atingir o fim desejado e redigir enunciados que impeçam ou retardem a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios.

33. Assim, um importante ponto a ser discutido com a sociedade é a flexibilização da estruturação das coberturas e desenho dos produtos. Em linha com as [Consultas Públicas nº 16, 18 e 19/2020](#), a proposta cria as condições necessárias para uma estruturação objetiva das condições contratuais com o objetivo de simplificação dos produtos, tornando o entendimento mais fácil para os consumidores. Destaca-se novamente que esse é um importante mitigador de assimetrias de informação.

34. A **regulamentação de microseguros atualmente vigente estabelece uma série de critérios para elaboração de produtos de microseguros**, entre eles: rol exaustivo de coberturas passíveis de serem oferecidas, rol máximo de riscos excluídos para cada cobertura, limites máximos de importância segurada/capital segurado para cada cobertura, prazo mais restritivo para liquidação de sinistros em relação aos seguros tradicionais, limitação de documentação a ser apresentada para comprovação de ocorrência do sinistro, entre outros aspectos regulatórios que tendem a travar o desenvolvimento desse importante segmento do mercado de seguros.

35. Nesse sentido, a atual limitação de coberturas que podem ser comercializadas nos microseguros e demais restrições regulatórias trazem reflexos tanto para as seguradoras como para os consumidores. Por um lado, as seguradoras que não operam exclusivamente com microseguros não possuem incentivos para operação nesse segmento. Para os consumidores pertencentes ao público-alvo dos microseguros, verifica-se um cenário em que suas necessidades tendem a não ser plenamente atendidas.

36. Como evidência, destaca-se a restrição, na Circular Susep nº 440/2012, para a oferta de cobertura de microseguros de danos para equipamentos, exceto para aqueles relacionados com as atividades de microempreendedor. Ou seja, atualmente não é permitida, por exemplo, a oferta de coberturas de microseguro para telefones celulares que não tenham relação com a atividade de microempreendedor. Dessa forma, considerando que o celular é um bem amplamente comercializado, inclusive para a população de baixa renda, além de ser uma das principais ferramentas utilizadas para a oferta de coberturas securitárias, esta restrição regulatória se mostra claramente prejudicial para o público que busca proteger.

37. Cabe destacar, ainda, que a Circular Susep nº 440/2012 determina que diversas cláusulas do plano de microseguro sejam redigidas de maneira idêntica ao que está disposto no normativo, tais como aquelas que tratam das definições das coberturas e dos riscos excluídos. Desta forma, planos de microseguro com coberturas iguais se apresentam com pouca ou nenhuma diferenciação para o consumidor em termos do desenho do produto. Essa restrição regulatória deixa pouco espaço para inovação no âmbito dos produtos, o que prejudica o desenvolvimento do segmento.

38. Vale ressaltar que um dos pontos mais recorrentes nas diversas reuniões realizadas com especialistas do mercado foi a referência a *produtos padronizados* pela regulação, o que em alguns momentos foi também chamado de *dirigismo*. **Ainda que no caso de microseguros não exista um plano padronizado propriamente dito, o nível de detalhamento da regulamentação específica atualmente em vigor pode ser equiparado a tal.**

39. De forma geral, os seguintes efeitos foram indicados:

- a) limitação do potencial de crescimento e inovação;
- b) limitação de coberturas oferecidas no país;

- c) padronização (ou comoditização) de contratos e produtos;
- d) redução do valor agregado da atividade seguradora;
- e) efeitos negativos sobre programas mundiais de seguros (inclusive descasamento de coberturas com resseguradores);
- f) ineficiência na alocação de recursos das seguradoras (e provavelmente também na alocação de recursos do regulador);
- g) redução na agregação de valor por parte dos intermediários; e
- h) aumento na judicialização de contratos de seguro.

MICROSSEGUROS

40. Alguns trechos da publicação [*The Landscape of Microinsurance 2020*](#) (0953057)² são úteis para evidenciar como o problema de excesso de regulação está presente no segmento de microsseguros e merecem atenção para os países que buscam o desenvolvimento desse importante mercado de inclusão e desenvolvimento social:

Regulation

Efforts to better regulate and supervise microinsurance have accelerated in Latin America and the Caribbean in the last few years, with many countries introducing specific licences or microinsurance regulations, as well as regulations to open up new distribution channels and facilitate e-commerce. Regulation to permit the use of correspondent channels – local retail outlets which can act as agents for insurance – have been particularly important in the region and have been introduced in many countries including Colombia and Brazil.

Many governments and supervisors are taking active approaches to developing microinsurance markets. These often integrate specific concerns in each country, such as a focus on gender in Argentina, on sustainability in Costa Rica. In Colombia, for example, the regulator has established a regulatory sandbox, and the government programme Banca de las Oportunidades has partnered with the insurance association, Fasecolda, to promote microinsurance development, including systematic training for the industry and making funds available for piloting new products.

Continued regulatory restrictions include limitations on how insurance can be bundled with non-insurance products and limitations around agents. In addition, the line between microinsurance and mass insurance is blurred in the region, and some insurers may choose to register micro products as mass insurance in order to avoid some of the requirements of microinsurance regulation. In some countries, the process to launch a product under the microinsurance regulatory framework is still considered more burdensome than the traditional framework, although it usually offers advantages, particularly in terms of the distribution channels that can be used.

(...)

Products

Nonetheless, innovation in product design has generally been much more limited in Latin America and the Caribbean in recent years compared to that seen in Africa and Asia. Insurers have been able to reach quite high numbers of clients and premiums through mandatory products offered through straightforward channels, such as bancassurance or bundling with credit cards or retail purchases. Interviews conducted for this study suggest that many of these products are poorly understood and offer low value, and customers may not even know that they are insured. It is therefore hard for insurers to transition to other channels and voluntary sales, since the products they offer are not sufficiently attractive and high-value to be sold through these channels. There are plenty of examples of good-quality and innovative products that have succeeded in turning this around in the region, but many insurers have yet to move beyond this paradigm.

41. Os trechos acima servem como forte evidência a favor de transição para uma abordagem regulatória mais simples e menos restritiva, como a que agora se propõe. Com efeito, o elevado nível de detalhamento e limitações na atual regulamentação de microsseguros no Brasil sugere impacto relevante sobre a dinâmica natural de

inovação e diversificação de produtos em mercados competitivos, o que tem efeitos negativos sobre os consumidores e a inclusão de novos segurados. Importante lembrar que produtos mais simples tendem a ser mais baratos, tornando-os mais acessíveis a consumidores de renda mais baixa.

42. Segundo a IAIS (2012)⁸, para tornar o mercado de seguros mais inclusivo é necessário transpor algumas barreiras. A solução não está restrita a oferecer coberturas a prêmios mais baixos, mas trazer inovação nos desenhos dos produtos, coberturas e serviços de acordo com as necessidades do público-alvo. Os mercados de seguros inclusivos - como um elemento que contribui para a inclusão financeira geral - são tipicamente caracterizados por serem acessíveis, sustentáveis, convenientes e responsáveis, e operados por mercado formal, licenciado e supervisionado.

43. O termo *seguro inclusivo* é usado no sentido amplo da palavra, denotando todos os produtos de seguro voltados para população não atendida, em vez de apenas aqueles voltados para população de baixa renda. **Nesse contexto, os microsseguros se inserem como uma parcela dos seguros inclusivos.**

44. A fim de garantir que os produtos sejam adequados às necessidades dos clientes de microsseguros, a IAIS (2015)⁹ relata que os supervisores podem exigir que os produtos sejam simples no *design*, podem restringir exclusões permitidas ou podem determinar restrições em períodos de carência ou outras características do produto. **No entanto, quando os reguladores apresentam regras muito prescritivas, isso pode restringir o escopo para inovação e desencorajar as seguradoras a registrar produtos.** Um equilíbrio adequado é necessário para promover maior acessibilidade aos produtos de microsseguros.

45. Nesse mesmo estudo a IAIS destaca, ainda, que um processo de liquidação de sinistros eficiente e rápido é um importante recurso para um produto de seguro inclusivo que agregue valor ao cliente. A razão para isso é que muitas vezes o seguro cobre as necessidades básicas de existência e renda (saúde, produção agropecuária, equipamentos, morte, invalidez) e os sinistros precisam ser processados e pagos rapidamente para evitar uma redução adicional na renda ou necessidade de vendas de bens para cobrir despesas.

46. Também é mencionada a **relevância de um processo eficiente de regulação de sinistros para este segmento de mercado**. Negativas de sinistros inapropriadas e procrastinação nos pagamentos de indenização podem, nos mercados de seguros tradicionais, gerar processos judiciais. No entanto, no contexto de microsseguros, os segurados dificilmente podem pagar por um advogado e, portanto, na prática, não conseguem, pela via judicial, fazer jus ao recebimento da indenização. Tais práticas podem prejudicar a confiança dos segurados e a credibilidade do mercado de seguros.

47. De acordo com a IAIS (2015)⁹, a digitalização e inovação tecnológica são de suma importância nas transações de seguros inclusivos. **Inovações em tecnologia podem ser necessárias e devem ser permitidas na regulação e supervisão para superar as barreiras de acesso, protegendo os segurados.** A associação destaca, ainda, que os supervisores precisam acompanhar a velocidade com que as inovações técnicas na distribuição de seguros estão sendo implantadas.

48. Nesse contexto, vale destacar que já há regulamentação específica que permite o uso de meios remotos nas operações de seguros e que a Susep está em processo de revisão deste normativo com vistas a torná-lo mais simples, focado em requisitos técnicos de segurança da informação e de forma que ele não represente uma barreira para inovações tecnológicas. Portanto, a revisão da regulação de microsseguros se dá de forma simultânea à de meios remotos.

49. Para a IAIS, um princípio fundamental dos mercados de microsseguros é a acessibilidade, inclusive em relação a custo. Além disso, as informações fornecidas ao cliente devem ser claras, adequadas, não devem levar a entendimentos equivocados e devem permitir que o cliente tome uma decisão consciente sobre o produto, entendendo as características do que está comprando e entendendo se e por que atende às suas necessidades. Por outro lado, **deve-se ter cuidado para que os custos de conformidade com a regulamentação em relação à divulgação não levem a prêmios mais elevados e se tornem uma barreira para um acesso mais amplo ao seguro.**

50. Outro ponto de destaque e que merece muita atenção no desenvolvimento de microsseguros são os canais de distribuição. Canais alternativos de distribuição são de particular relevância nesse mercado. Devido aos baixos prêmios e, portanto, às margens baixas, a ênfase no microsseguro recai fortemente sobre a redução dos custos de distribuição e escalabilidade do negócio. Além disso, as dificuldades relativas em alcançar o mercado de renda mais

baixa devido a infraestrutura limitada, conectividade deficiente, baixos níveis de escolaridade e experiência limitada com seguros **reforçam a importância da inovação na distribuição deste tipo de seguro.**

51. No que se refere à experiência internacional, alguns países possuem normatização específica para microseguros, como é o caso de Filipinas, África do Sul e Índia, que, em termos gerais, limitam os valores de capital segurado das coberturas, seus riscos excluídos e estipulam prazo máximo para o pagamento da indenização. Outros países, como a Costa Rica, trabalham com uma legislação mais genérica, definindo conceitos, princípios e normas de conduta de negócios para seguros inclusivos. Alguns, como a Colômbia, não possuem qualquer legislação específica, mas atuam com um programa de seguros inclusivos por meio de uma parceria entre o setor público e privado. Verifica-se, portanto, que não há direcionamento específico pela IAIS sobre a abordagem regulatória ideal e tampouco há padrão mundial quanto às práticas efetivamente adotadas na regulamentação do segmento.

52. Assim, após quase 10 anos da implantação do atual marco regulatório de microseguros no Brasil, verifica-se que a comercialização deste tipo de produto não alcançou expressividade frente aos seguros tradicionais (inferior a 0,3% do volume total de prêmios do setor de seguros em 2020). É bem verdade que a população de baixa renda e microempreendedores individuais podem estar sendo servidos por produtos securitários tradicionais. Não obstante, é pouco provável que isso ocorra de forma massificada a ponto de prescindir de um mercado pujante de seguros voltados para os segmentos mais vulneráveis da população. Este fato pode ser potencializado pela regulamentação excessivamente prescritiva, que limita inclusive os tipos de cobertura que podem ser desenvolvidas e ofertadas.

53. Nesse sentido, entende-se que **retirar amarras do desenvolvimento de produtos e reduzir a carga regulatória** - que atualmente podem gerar desinteresse do mercado operador no segmento - são fatores capazes de fomentar o crescimento do mercado de microseguros e, com isso, possibilitar a oferta de produtos mais variados e aderentes às reais necessidades dos consumidores-alvo.

54. Desta forma, propõe-se mudança da abordagem regulatória, em linha com os objetivos estratégicos "*Simplificar a regulação dos mercados*" e "*Ambiente favorável ao desenvolvimento de um mercado competitivo, transparente, inovador e com maior cobertura*", constantes do [Planejamento Estratégico 2020-2023 da Susep](#). A mudança de abordagem consiste na flexibilização de regras prescritivas e na adoção de princípios e valores basilares que devem nortear a operação dos seguros classificados como microseguros.

55. Em suma, as alterações mais relevantes propostas são as seguintes:

I - **definição de princípios que devem reger as operações de microseguros:** inclusão, simplicidade, foco no cliente, acessibilidade, transparência, proporcionalidade, sustentabilidade, educação financeira e inovação;

II - **extinção de rol exaustivo de coberturas** que podem ser comercializadas, com a manutenção, porém, de que somente podem ser estruturados produtos no regime financeiro de repartição;

III - **extinção da limitação numérica de capitais segurados/importância segurada**, sendo exigido, porém, que estes valores sejam estabelecidos em observância à natureza, ao objetivo e às características da cobertura, além de que sejam respeitados os princípios e valores citados no normativo;

IV - **extinção do rol máximo de riscos excluídos**, com indicação expressa de que devem ser evitadas restrições e exclusões excessivas;

V - **extinção da obrigatoriedade de liquidação dos sinistros em até 10 dias**, com indicação expressa de que os **processos de regulação de sinistros devem ser rápidos e eficientes e a liquidação realizada tempestivamente**;

VI - **extinção do conceito de planos de previdência equiparados a microseguros**, uma vez que se define na minuta proposta que somente seguros podem ser classificados como microseguros. Cabe ressaltar que nunca houve a submissão pelo mercado de produtos desta natureza desde o advento da regulamentação de microseguros; e

VII - **previsão de aplicabilidade da legislação vigente relativa aos seguros tradicionais**, o que se torna necessário com a mudança de abordagem proposta, uma vez que aspectos como contratação,

atualização de capital segurado, elementos mínimos de documentos, estabelecimento de períodos de vigência etc. não farão parte da regulamentação específica de microsseguros.

56. Muitos dos aspectos mencionados são matérias tratadas em circular, e não na Resolução CNSP nº 244, de 2011, que se pretende revogar por meio do normativo de que trata este processo. Entretanto, com a mudança de abordagem citada, verificou-se que a migração para uma regulamentação pinciológica e não prescritiva pode ser realizada por meio da expedição de resolução, a qual será restrita a aspectos de produto.

57. Sendo assim, segue abaixo o panorama geral proposto para a regulamentação de microsseguros em relação aos normativos atualmente vigentes, **que ainda dependerão de discussões específicas nas respectivas áreas e deliberações do colegiado:**

I - **Resolução CNSP nº 244**, de 2011, que dispõe sobre as operações de microsseguro, os corretores e os correspondentes de microsseguro: revogação pela minuta que se pretende expedir, a qual será restrita a aspectos de produto e com abordagem focada em princípios. Dispositivos relacionados a questões prudenciais e de autorização terão tratamento oportunamente pelas unidades competentes;

II - **Circular SUSEP nº 439**, de 2012, que estabelece as condições para autorização e funcionamento das sociedades e entidades que venham a operar com microsseguro: o tratamento será dado em momento oportuno em conjunto com as demais regulamentações sobre autorizações de supervisionadas;

III - **Circular SUSEP nº 440**, de 2012, que estabelece parâmetros obrigatórios para planos de microsseguro, dispõe sobre as suas formas de contratação e dá outras providências, e alterações posteriores: será revogada quando da entrada em vigor da resolução que revogará a Resolução CNSP nº 244, de 2011, considerando que, com a mudança de abordagem, entende-se que não há necessidade de regulamentação adicional por meio de circular, sem prejuízo de que, no futuro, aspectos específicos possam ser tratados por este meio (na resolução proposta, há previsão de que a Susep fica autorizada a editar regulamentação complementar);

IV - **Circular SUSEP nº 441**, de 2012, que disciplina a oferta de planos de microsseguro por intermédio de correspondentes de instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil: o tema será tratado oportunamente;

V - **Circular SUSEP nº 442**, de 2012, que disciplina a atividade do correspondente de microsseguro: o tema será tratado oportunamente;

VI - **Circular SUSEP nº 443**, de 2012, que disciplina o registro e a atividade dos corretores de microsseguro: o tema será tratado oportunamente; e

VII - **Circular SUSEP nº 444**, de 2012, que dispõe sobre a cessão de direitos dos títulos de capitalização para incentivo à aquisição do microsseguro: será revogada quando da entrada em vigor da resolução que revogará a Resolução CNSP nº 244, de 2011, uma vez que, com a previsão, na minuta de resolução, de que valem as regras aplicáveis aos seguros tradicionais, não há mais necessidade de regulamentação específica do tema para microsseguros.

58. Cabe ressaltar novamente que a mudança de abordagem é proposta no momento em que vigora a Resolução CNSP nº 382/2020, a qual dispõe sobre princípios a serem observados nas práticas de conduta adotadas pelas sociedades seguradoras, sociedades de capitalização, entidades abertas de previdência complementar e intermediários no que se refere ao relacionamento com o cliente, espécie de normativo que não existia quando da criação do marco regulatório de microsseguros em 2011/2012. O objetivo é que a coexistência da Resolução CNSP nº 382/2020 com a resolução que se pretende expedir, objeto do presente processo, produza maior flexibilidade para desenvolvimento de produtos com tratamento adequado ao consumidor, resultando em um mercado mais saudável, competitivo e capaz de atender aos anseios do seu público-alvo.

59. Nesta mesma linha, a IAIS (2015)⁹ reforça a importância de considerar aspectos de conduta de negócios no tratamento a seguros inclusivos, entre eles os microsseguros. **Como os clientes de seguros inclusivos estão frequentemente tendo contato com produtos securitários pela primeira vez, é essencial estabelecer e manter sua confiança no setor de seguros.**

60. Cabe pontuar, por fim, que a proposta de revisão regulatória do segmento de microseguros se dá logo após a implementação do projeto de *Sandbox Regulatório* - ambiente experimental que tem como objetivo reduzir os custos, estimular a inovação e facilitar os processos para os consumidores com foco na experiência do usuário - bem como após as mudanças referentes à implementação de segmentação e proporcionalidade da regulação prudencial no setor de seguros. Ambas as iniciativas tem como objetivo aumentar a concorrência no setor e fomentar a inovação e a inclusão securitária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

61. Considerando o exposto acima e o alinhamento da proposta com o Decreto nº 10.139, de 2019, com o Plano de Regulação 2021 e com os objetivos estratégicos do [Planejamento Estratégico 2020-2023 da Susep](#), submete-se a minuta de resolução CNSP (0952948) a discussão pública.

62. A Susep convida todos os interessados a participar da construção da presente proposta normativa por meio da Consulta Pública nº 05/2021, que ficará aberta pelo prazo de 30 (trinta) dias, a contar de 08/03/2021, e pode ser acessada em <http://susep.gov.br/menu/atos-normativos/normas-em-consulta-publica>.

¹ IAIS. *Issues in the Regulation and Supervision of Microinsurance*. June, 2007. Disponível em <https://www.iaisweb.org/file/34275/issues-paper-in-regulation-and-supervision-of-microinsurancejune-2007>.

² Para uma contextualização histórica sobre a definição de microseguros, ver os seguintes estudos: i) *Micro Insurance Network - The Landscape of Microinsurance 2020* (disponível em <https://microinsurancenetwork.org/groups/landscape-microinsurance-2020>); ii) *Defining "Microinsurance": Thoughts for a journey towards a common understanding* (disponível em <http://www.microinsurancecentre.org/resources/documents/market-development/regulations/defining-microinsurance-thoughts-for-a-journey-towards-a-common-understanding.html>).

³ <https://cnseg.org.br/conheca-a-cnseg/mercado/seguros-inclusivos-microseguros/o-que-sao-seguros-inclusivos.html>.

⁴ World Economic Forum. *The Global Competitiveness Report 2019*. 2019. Disponível em http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf.

⁵ Ver página xiii do *The Global Competitiveness Report 2019* do World Economic Forum - WEF.

⁶ Ver página 111, indicador 1.10 - *burden of government regulation* do *The Global Competitiveness Report 2019* do World Economic Forum - WEF.

⁷ Disponível em https://issuu.com/oecd.publishing/docs/brazil_country_note_-_final.

⁸ IAIS. *Application Paper on Regulation and Supervision Supporting Inclusive Insurance Markets*. October, 2012. Disponível em <https://www.iaisweb.org/file/34110/application%20on-regulation-and-supervision-supporting-inclusive-insurance-markets>.

⁹ IAIS. *Issues Paper on Conduct of Business in Inclusive Insurance*. November, 2015. Disponível em <https://www.iaisweb.org/page/supervisory-material/issues-papers//file/57850/issues-paper-on-conduct-of-business-in-inclusive-insurance>.



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL PEREIRA SCHERRE (MATRÍCULA 1591280)**, Diretor, em 07/03/2021, às 21:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. artigos 369, 405 e 425 da lei nº 13.105/2015 c/c Decreto nº 8.539/2015 e Instruções Susep 78 e 79 de 04/04/2016 .



Documento assinado eletronicamente por **MARIANA AROZO BENICIO DE MELO (MATRÍCULA 1350011)**, Coordenador-Geral, em 07/03/2021, às 22:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. artigos 369, 405 e 425 da lei nº 13.105/2015 c/c Decreto nº 8.539/2015 e Instruções Susep 78 e 79 de 04/04/2016 .



A autenticidade do documento pode ser conferida no site
https://sei.susep.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&acao_origem=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **0954097** e o código CRC **56C0ACC2**.

Referência: Processo nº 15414.601868/2021-70

SEI nº 0954097