



DIÁRIO DE NOTÍCIAS		COMÉRCIO DO PORTO
PORTUGAL HOJE		DIÁRIO POPULAR
CORREIO DA MANHÃ	1.º JAN. 1980	DIÁRIO DE LISBOA
DIA		CAPITAL
DIÁRIO		TARDE
A TRIBUNA		
PRIMEIRO DE JANEIRO		
JORNAL DE NOTÍCIAS		

Seguros: economia ou política

por José Quaresma Neto

Com uma produção de 19 milhões de contos em 1978 (1), a carteira portuguesa de seguros equivale a 2,47 por cento do produto nacional bruto a preços do mercado.

A actividade seguradora ocupa quase quinze mil trabalhadores e constitui fonte de rendimento para cerca de quarenta mil mediadores (vulgarmente conhecidos por agentes e angariadores).

Vêm exercendo esta actividade vinte e três companhias nacionalizadas (uma das quais especializada em seguros de crédito), oito companhias mistas (com capital português nacionalizado e com capital estrangeiro), quatro mútuas (actuando exclusivamente no domínio das pescas) e trinta companhias estrangeiras.

Não é possível saber quantos contratos de seguro vigoram em Portugal mas praticamente todos os portugueses estão por eles abrangidos quer como segurados quer, potencialmente, como sinistrados do trabalho ou vítimas de acidentes de viação. O valor das indemnizações pagas em 1978 aproximou-se dos 10 milhões de contos.

Para além dos encargos fiscais e parafiscais comuns à generalidade das empresas e dos específicos da sua actividade, as companhias de seguros actuam como cobradores de verdadeiros impostos consignados aos mais diversos fins: Serviço Nacional de Ambulâncias; Serviço Nacional de Bombeiros, Fundo de Actualização de Pensões (destinado a assegurar a actualização das pensões devidas por acidentes de trabalho) e Fundo de Garantia Automóvel (destinado a assegurar, em todas as circunstâncias, a indemnização por morte ou danos corporais decorrentes de acidentes de viação).

Medidas legislativas recentes (necessárias umas, divorciadas da realidade outras, outras ainda perturbadoras e de vistas curtas) trazem o seguro para a ribalta da actividade económica e da atenção de utentes, políticos e economistas.

Embora assim presente no quotidiano de todos, o sector continua mal conhecido e mal estudado, envolto em mitos e em problemas. O papel do Estado e as condições do exercício da actividade são dois deles.

O PAPEL DO ESTADO

Consoante adopta um modelo económico de direcção central ou um modelo de economia de mercado, assim o Estado reserva para si o monopólio da actividade seguradora ou deixa a reparação dos danos e a compensação dos riscos à iniciativa dos particulares.

Qualquer dos dois sistemas tem a sua própria coerência e ajusta-se a opções diferenciadas de organização política, social e económica. Os sistemas para funcionar precisam de ser coerentes, ainda que se não goste deles. As soluções híbridas têm um único inconveniente: pelo menos a prazo, são ineficazes.

No primeiro caso, o país dispõe de uma única companhia de seguros ou adopta outras formas de organização que, em última análise, se lhe redundam.

No segundo, o exercício da actividade seguradora cabe a sociedades anónimas e mútuas e a sua criação e funcionamento obedecem às regras da livre iniciativa e do direito privado. Isso não impede, como também não implica, que o Estado possa, em período regime concorrencial, deter uma ou várias companhias de seguros ou participar no capital de outras.

A diferença fundamental reside na adopção de uma lógica monopolista e estatizada ou de uma lógica de livre iniciativa e concorrência.

Mas nenhum estado, por mais liberal que seja, deixa de tutelar juridicamente as relações entre segurados e seguradoras.

Fá-lo através do regime jurídico do contrato de seguro.

Fá-lo através de normas relativas à criação de fundos, ditos reservas técnicas, e à sua aplicação de modo a garantir que as companhias honrem os seus compromissos para com os segurados (princípio da solvabilidade).

Fá-lo através da regulamentação sobre bases técnicas, tarifas e condições das apólices de modo a assegurar a correcta repartição dos encargos e o equilíbrio entre as prestações do segurado e da seguradora (princípio da equidade).

Fá-lo, finalmente, através dos seus próprios serviços de fiscalização, a quem cabe o controlo do funcionamento das sociedades.

A intervenção do Estado nem sempre se limita à salvaguarda dos interesses de segurados, sinistrados e terceiros.

O volume das reservas técnicas (2) tenta o Estado a impor formas específicas para à sua canalização de modo à pros-

seguir os seus próprios objectivos de política económica e não apenas para garantir a segurança das aplicações.

O direito relativo ao exercício e controlo da actividade seguradora é, em Portugal, uma manja de retalhos.

O regime vigente remonta no essencial a 1907 e a 1929 (3): o exercício da actividade é reservado a sociedades anónimas ou mútuas, portuguesas e estrangeiras. Umhas e outras são sujeitas a vários requisitos, entre os quais a autorização governamental prévia.

A lei define com clareza e rigor as obrigações das seguradoras no que se refere à constituição e caucionamento das reservas técnicas. A liberdade das companhias na sua aplicação é restrita a um número reduzido de formas, designadamente títulos de dívida pública, obrigações de Municípios e do Crédito Predial e posteriormente também do Banco de Fomento. Os imóveis e títulos de crédito carecem de aprovação prévia.

As empresas de seguros são controladas por um organismo do Ministério das Finanças, a Inspeção de Seguros, a quem cabe não só a fiscalização da actividade como a definição das regras a que a mesma deve obedecer.

Estão pois-garantidos os princípios da solvabilidade e da equidade, tal como acima se enunciaram, e pois salvaguardados os direitos de segurados, sinistrados e terceiros. O Estado controla, até ao pomenor, o funcionamento das sociedades de seguros.

Em 1961, são decretadas várias medidas tendentes a fazer face aos novos encargos do Estado através do aumento das suas receitas e disponibilidades. No âmbito dessas medidas, a aplicação em títulos de dívida pública passa a ser, em certas percentagens, obrigatória. (4)

De tudo isto resulta que as reservas técnicas de seguros não são aplicadas de acordo com o livre arbítrio de cada companhia mas de acordo com a política de investimentos prosseguida pelo Estado.

A Lei 2/71, de 12 de Abril, revê o regime aplicável à actividade de seguros e resseguros. No essencial, tudo se mantém. Cabe ao Estado a superintendência, coordenação e fiscalização dos seguros e resseguros, através do Ministério das Finanças; a Inspeção de Seguros é o seu órgão executivo.

O NOVO ENQUADRAMENTO

Formal e expressamente estes diplomas nunca foram revogados, mas...

As companhias de seguros são nacionalizadas pelo Conselho da Revolução em 15 de Março de 1975 (5). As agências de companhias estrangeiras e as sociedades mútuas não são abrangidas. Há uma outra excepção: nas empresas em cujo capital participam seguradoras estrangeiras, às suas participações não foram nacionalizadas; só o capital português o foi.

A este respeito escreveu José Gago Vitorino: «as nacionalizações então feitas visavam muito mais do que um simples controlo, que até já existia, ou apenas retirar à actividade privada negativas fontes de pressão do poder económico sobre o poder político, provenientes do elevado volume de capitais movimentados e reservas constituídas. De facto, se assim fosse, teria bastado a tomada de medidas, totais ou parciais, sobre as principais empresas, mas o que não há dúvida é que nessa altura se iniciara uma tentativa revolucionária de estatização de toda a economia». (6)

Em 1976 é criado o Instituto Nacional de Seguros (INS) (7). Do extinto Grémio dos Seguradores herda o património, o pessoal e a competência. São-lhe ainda atribuídas funções muito amplas de coordenação dos quatro sectores agora existentes (nacionalizado, misto, estrangeiro e mutualista), de definição de planos de evolução estrutural e de regulamentação do mercado segurador. São-lhe conferidos poderes regulamentares; torna-se o «patrão» dos seguros em Portugal.

No ano seguinte a Assembleia da República aprova a Lei 46/77 de 8 de Julho, que veda às empresas privadas vários sectores da actividade económica entre eles o de seguros.

Esta posição não se aplica a empresas mutualistas e de tipo cooperativo (que, em Portugal, praticamente não existem).

O artigo 8.º, de redacção complexa, permite às sociedades estrangeiras e mistas já existentes e continuação da sua actividade. Passou-se assim de um sistema claro a um enquadramento confuso e provinciano: imperativos económicos no que se refere ao capital estrangeiro, imperativos ideológicos quanto ao capital português. No fundo um enquadramento que reflecte as indefinições e incon-

gruências actuais da política e da economia portuguesas.

O Estado converteu-se de juiz em parte. Fez-se segurador, quase monopolista, e é nessa qualidade que vem actuando. O interesse do produtor sobrepõe-se, pelo menos potencialmente, ao interesse geral.

Desde 1976, o INS tomou-se, neste domínio, o cérebro e o braço do Estado. Prepara a legislação fundamental que aos seguros respeita, regulamenta o sector, regula o funcionamento do mercado, fixa regras para caucionamento de reservas e aplicação de capitais, cria clausulas e tarifas uniformes, arbitra conflitos entre seguradoras e utentes no que se refere à produção, etc.

Simultaneamente diminui a audição da Inspeção de Seguros, relegada para um papel claramente secundário, quase tolerada. É sintomático que nesta nova fase seja um departamento da administração pública, integrado por funcionários de carreira e alheio às empresas de seguros (tão alheia que as funções de inspector ou funcionário são incompatíveis com o lugar de membro dos órgãos sociais ou de empregado de qualquer companhia), o órgão que os sucessivos governos vêm marginalizando.

E é também sintomático que, em contrapartida, se hipertrofe e ganhe ascendente um organismo profundamente identificado com aquelas empresas. Ao INS cabe representar as seguradoras nacionalizadas na negociação dos instrumentos de regulamentação do trabalho e os seus serviços têm, entre outras, actividades de assistência social e de educação das suas variadas tarefas ligadas ao planeamento, orçamento e estatística; contribuir para a minimização dos capitais improdutos com especial incidência nos problemas de cobranças; apoiar as seguradoras em todos os aspectos de informática; criar uma biblioteca de programas normalizados a ceder às companhias; promover a formação e aperfeiçoamento profissional dos trabalhadores de seguros; esclarecer as empresas no domínio da legislação laboral.

Os trabalhadores do INS são trabalhadores de seguros. Provêm das companhias os técnicos que têm integrado o seu conselho directivo. Os trabalhadores de seguros destacados para os órgãos sociais do Instituto mantêm o direito ao lugar na sociedade de origem.

O problema não é de intenções nem sequer de pessoas; é de filosofia.

As regras do jogo estão viciadas: é a «associação patronal», (8) o Estado como produtor, quem as define.

Ora o papel do Estado é a defesa do interesse geral e o interesse geral identifica-se, como escrevia António Sérgio, com o interesse do consumidor (9).

Importa que reassuma o seu papel, que garanta os direitos de segurados, sinistrados e terceiros ou, por outras palavras, que redefina o regime jurídico do contrato de seguro, que regulamente a constituição e caucionamento das reservas técnicas, que assegure a equidade de apólices e tarifas, que controle o funcionamento das companhias. O órgão executivo vocacionado para tudo isto é a Inspeção de Seguros. Deve caber-lhe de facto a superintendência, coordenação e fiscalização da actividade de seguros e aí deve ser preparada a legislação de acordo com as linhas da política que os governos definam.

Também neste caso é uma questão de filosofia. Enquanto se não encontrarem formas institucionalizadas, idóneas e operantes de representação dos utentes, é o Estado, por definição, quem prossegue os seus interesses. O instrumento orgânico adequado à sua realização é um serviço público, integrado por funcionários de carreira, totalmente alheio à actividade seguradora propriamente dita.

Nem por isso o INS carece de sentido. Apenas há que repensar o seu vocacionamento. Há serviços que só uma instituição deste tipo está em condições de prestar, independentemente dos regimes e dos altos e baixos da política. Por isso ao Grémio dos Seguradores sucedeu o Secretariado Técnico de Seguros e a este o Instituto. Apenas a título de exemplo, de modo algum exaustivo, é possível citar a arbitragem intercompanhias, a «carta verde», o fundo de garantia automóvel, o fundo de actualização de pensões, a distribuição e gestão de riscos recusados, o acordo agrícola, o pool atómico, etc.

Estas, como outras, são responsabilidades próprias da actividade seguradora em si mesma e que, por isso, o Estado não pode assumir directamente embora lhe caiba impor, pelo menos nalguns casos, a sua satisfação.

AS FUSÕES

Tal como no tempo dos Senhores D.

Manuel I e D. João III a experiência vai mostrando o erro grave de «se haver constituído casa de negócio o erário régio»...

No fundo tudo resulta da falta de coragem e honestidade mental para se assumir claramente a lógica de uma economia estatizada e monopolista ou a de uma economia de mercado.

Sendo a questão prioritariamente política, é a economia que lhe sofre as consequências e as sofre tanto mais quanto mais longa for a ambiguidade.

No domínio dos seguros, a ambiguidade sai reforçada com a publicação do Decreto-Lei 528/79 de 31 de Dezembro. Fundem-se em seis companhias, com aparente e só aparente equivalência de dimensão, vinte e duas seguradoras portuguesas. As maiores companhias existentes não aumentam sensivelmente; as mais pequenas perdem a sua mobilidade e especificidade num esforço estéril de centralização.

Portugal passa pois a contar com seis seguradoras do Estado; uma outra, também do Estado, especializada; oito sociedades cujo capital é detido conjuntamente por companhias estrangeiras e, mais uma vez, pelo Estado; e trinta seguradoras estrangeiras, quase todas sediadas em países da CEE.

Para além do erro económico, há contradição insanável entre o projecto de sociedade em ascensão no país e a lógica subjacente a este Decreto-Lei.

Este diploma é publicado no momento em que os resultados eleitorais colocam no Parlamento e no Governo forças políticas e consideram ter recebido o mandato de «transformar a sociedade segundo o seu próprio projecto» (10).

Estas forças escreveram no seu programa eleitoral de Governo: «Destruíu-se um sistema económico que era injusto mas era coerente e instalou-se outro, que sendo igualmente injusto é incoerente e ineficaz».

«A economia portuguesa está num impasse».

«O Estado, embora chamando a si a propriedade da Banca, dos Seguros, das grandes empresas e das grandes propriedades agrícolas não enriqueceu e viu-se obrigado a aumentar os impostos pessoais até níveis que desencorajam o trabalho».

«Abafou-se o esforço e a iniciativa. E os resultados estão à vista» (11).

A estas forças lembra a Comissão Cívica Independente: «Sem ignorar que se trata de um Governo saído de eleições intercalares, responsável pelos negócios públicos até às eleições legislativas e constitucionais de 80, não se pode deixar de exigir-lhe, além do respeito da Constituição e das leis, um mínimo de medidas que traduzam, na prática, a vontade do eleitorado, até que seja novamente chamado a pronunciar-se».

A mesma Comissão critica ao anterior Governo o lançar-se «numa maratona contra-relogio de decretos vinculativos a médio prazo» (12).

A prazo, com que projecto de fundo se articula o Decreto-Lei 528/79? A questão é particularmente actual, quando o presidente de um dos partidos governamentais afirma «a nossa linha geral de orientação é no sentido de abrir, progressiva e gradualmente, todos os sectores da economia ao investimento privado. Mas, como dissemos durante a campanha, não prevemos a desnacionalização das empresas directamente nacionalizadas, dado que a Constituição o não permite, pelo menos enquanto não for revista» (13).

Esta intenção de abertura adequada-se, aliás, ao sistema de mercado vigente na Comunidade Económica Europeia e seria, em todo o caso, consequência necessária de adesão de Portugal, adesão prosseguida quer pelos partidos da Aliança Democrática quer pelo Partido Socialista, partido que já foi governo, hoje é oposição, e amanhã pode voltar a ser governo.

É evidente que o Tratado de Roma não colide com o regime de propriedade de cada Estado membro (art. 222.º) e que o processo de adesão, a concretizar-se, se escalonará no tempo.

Mas a questão principal não é de calendário nem de interpretação jurídica (mais do que duvidosa) dos artigos relativos à liberdade de estabelecimento e à liberdade de prestação de serviços mas sim de opção política e económica (14).

São estas fusões coerentes com o projecto de sociedade e de economia assumido? Em que modelo de desenvolvimento global do sector de seguros se integra? Num quadro de economia livre, como se perspectiva o futuro destas vinte e duas (ou seis) seguradoras?

O Decreto-Lei 528/79 consolida e é coerente com um modelo de economia

fechada e estatizada.

É dificilmente compatível com o modelo de economia de mercado, que é legítimo supor ser adoptado na década de 80, até por que os índices de produtividade existentes e previsíveis não suportam a competição da produtividade possível de empresas privadas, portuguesas ou estrangeiras, que se criem, estabeleçam ou desenvolvam.

Daqui decorrerá a necessidade de intervenção do Estado, quer subsidiando as suas próprias companhias à custa do contribuinte, quer impondo no mercado preços sobrecarregados à custa do utente e dos outros sectores de actividade económica.

A alternativa será o encerramento de uma ou várias das seguradoras agora criadas mas, nesse caso, é totalmente irrealista acreditar que os seus trabalhadores poderão encontrar ocupação nas novas sociedades.

A isto acresce que só é possível consolidar a posição no mercado português, já que a conquista de mercados internacionais é perfeitamente utópica, com uma grande diversidade de dimensões e de estilos de actuação das seguradoras existentes; e a centralização agora decretada torna-as por isso extremamente vulneráveis. Nada impede o Estado de manter, viabilizar e tornar competitivas as seguradoras até agora existentes com perfeito respeito pela Constituição de 1976. As opções institucionais que, aquando da sua revisão, o povo português venha a perfilar apontarão ao Estado o caminho a seguir tendo em conta os seus próprios interesses económicos (interessa-lhe manter todas as empresas? apenas algumas? nenhuma?)

Se aquelas opções se orientarem para um modelo estatizado de economia, as fusões terão constituído uma medida política inteligente e oportuna.

Caso contrário, as medidas agora tomadas condicionarão inevitavelmente a liberdade de opção do Estado e constituirão um grave empecilho de natureza económica, já que, quer política quer juridicamente, não impediriam, por exemplo, a desnacionalização. É em termos de economia que estas medidas se tornam irreversíveis, não quanto àquilo que criam mas quanto àquilo que destroem.

Estas fusões são um erro. Significativamente, não foram decretadas por nenhum governo de base partidária, isto é, por nenhum governo que tenha no futuro que assumir as suas consequências. O governo recentemente empossado não as revogando, e podendo fazê-lo, torna-se, esse sim, responsável.

Em 1975 pretendeu-se nacionalizar e condensou-se com o capital estrangeiro.

Em 1980 pretende-se mudar a sociedade; condensando-se com o facto consumado?

NOTAS

- (1) Prémios e encargos de seguros directos. O crescimento em 1978 foi de 23,4 por cento. De uma forma simplista pode dizer-se que este indicador vem acompanhando o ritmo da inflação pelo que, em termos reais, se deve considerar praticamente estacionário.
- (2) Os valores afectos ao caucionamento de reservas atingiram em Portugal, no ano de 1977, cerca de sete milhões e quinhentos mil contos. O aumento verificado nesse ano foi de 2252 mil contos.
- (3) Decreto de 21 de Outubro de 1907 e Decretos 17 555 e 17 756 de 5 de Novembro de 1929.
- (4) Decreto-Lei 43 768 de 30 de Junho de 1961.
- (5) Decreto-Lei 135-A/75 de 15 de Março.
- (6) José Gago Vitorino: «Sector nacionalizado de seguros - objectivos e reestruturação», in «Povo Livre», 13 de Junho 1975.
- (7) Decreto-Lei 11-B/76 de 13 de Janeiro e 400/76 de 28 de Maio e Regulamento aprovado por despacho de 25 de Novembro de 1976 do Secretário de Estado do Tesouro.
- (8) A imagem é correcta em termos práticos. Formalmente, o INS é uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira. O Conselho Directivo é nomeado pelo ministro das Finanças, do qual o INS depende directamente.
- (9) António Sérgio: «Democracia» in Obras Completas, Livraria Sá da Costa Editora, 1974, pág. 90.
- (10) Discurso de posse do Primeiro-Ministro do 6.º Governo Constitucional, in «A Tarde» de 3 de Janeiro de 1980.
- (11) Programa eleitoral de governo da Aliança Democrática, in «Tempo» de 29 de Novembro de 1979.
- (12) Comunicado parcialmente transcrito em «Correio da Manhã» de 29 de Dezembro de 1979.
- (13) Entrevista do Prof. Freitas do Amaral a «A Tribuna» de 15 de Dezembro de 1979.
- (14) Vide, a propósito: «Monopólio bancário português - a CEE não usará de caridade» in «Expressão» de 5 de Janeiro de 1980. Vide também a entrevista de Carlos Rama Fernandes a «A Tarde» de 2 de Janeiro de 1980.