

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

O INSTITUTO DE RESSEGUROS DO BRASIL  
E O MERCADO BRASILEIRO DE RESSEGUROS

Nicolau Daudt  
Número de matrícula: 9714300

Orientador: Gustavo H. B. Franco

Junho de 2001

“As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor”

Gostaria de agradecer a ajuda de algumas pessoas, sem as quais não seria possível a conclusão deste trabalho: Ao meu orientador Gustavo Franco, que disponibilizou preciosas horas para ajudar a montar e fazer trabalho; minha mãe, pela revisão dos textos preliminares; Eduardo Marques, por ter revisado diversas vezes o projeto; Denise Barreto, por revisar e ajudar nos contatos com o orientador; Rodrigo Protasio, por clarificar questões e dar sugestões sobre o trabalho; às secretárias do IRB Valéria, Débora e Gracinda, cuja paciência foi crucial na procura dos livros específicos; Danielle Barbosa, que me ajudou em todos os anos da faculdade; Harry Adler; Patricia Barreto e aos companheiros de trabalho da JLT Brasil Re, que abriram espaço para “folgas” que ajudaram a complementar o trabalho.

Ao meu pai,

## **INTRODUÇÃO**

No período do Estado Novo, mais precisamente em 1939, foi criado o Instituto de Resseguros do Brasil (IRB). Era um período caracterizado por um nacionalismo exacerbado e fortes tendências estatizantes. Além disso, o país se encontrava numa frágil situação cambial, provocada originalmente pela Depressão Norte-Americana. O nacionalismo-desenvolvimentista, com certas características fascistas, combinado com um crescente déficit do balanço de pagamentos, e a introdução de um sistema de controles cambiais, resultou em diversas políticas setoriais e a constituição de instituições e práticas que vigorariam ainda por muitos anos. O ponto de partida deste trabalho tem como objetivo o modo como este processo se desenvolveu no setor de resseguros.

Hoje, 60 anos depois da criação do IRB, o mercado de resseguros evolui muito em todo o mundo. Novas tecnologias, novas formas de transferências de riscos, tornam mais fáceis e mais eficientes as operações de seguro e resseguro em todo o mundo. No entanto, no Brasil e na Índia ainda permanece o monopólio estatal do resseguro. A manutenção deste monopólio, bem como a forma como é exercido no país, impossibilita o crescimento do setor bem como atrapalha a evolução do setor de seguros propriamente dito. O objetivo central deste trabalho é analisar o Instituto de Resseguros do Brasil ao longo desses 60 anos, enfatizando o desenrolar do longo e confuso processo de privatização da Estatal.

## ÍNDICE

<b><u>I – HISTÓRICO</u></b> .....	<b>06</b>
<b>I.1 – Regulamentação e Nacionalização</b> .....	<b>06</b>
<b>I.2 – A Criação de um Órgão Ressegurador</b> .....	<b>08</b>
<b>I.3 – Os Primeiros Anos</b> .....	<b>11</b>
<b>I.4 – A Consolidação do Instituto no Período 45-66</b> .....	<b>13</b>
<b>I.5 – A Nova Legislação , e o IRB até hoje</b> .....	<b>16</b>
<b><u>II – A PRIVATIZAÇÃO</u></b> .....	<b>20</b>
<b>II.1 – Privatização no Brasil</b> .....	<b>20</b>
<b>II.2 – Os Ajustes Prévios</b> .....	<b>23</b>
<b>II.2.1 – A Transformação do IRB Em S/A</b> .....	<b>23</b>
<b>II.2.2 – Os Problemas com o FINEX</b> .....	<b>25</b>
<b>II.2.3 – A Transferência da Atividade Regulatória</b> .....	<b>28</b>
<b>II.3 – Dois Modelos Polares De Privatização</b> .....	<b>30</b>
<b>II.4 – Problemas com A Privatização, repensando seus modelos</b> .....	<b>34</b>
<b>II.5 – Os Editais de Privatização e seus Problemas</b> .....	<b>38</b>
<b>II.5.1 – O Primeiro Edital</b> .....	<b>38</b>
<b>II.5.2 – O Primeiro Adiamento</b> .....	<b>40</b>
<b>II.5.3 – O Segundo Edital e a Ação de Inconstitucionalidade</b> .....	<b>42</b>
<b><u>III – PERSPECTIVAS E CONCLUSÕES</u></b> .....	<b>44</b>
<b>III.1 – Conclusões</b> .....	<b>44</b>
<b>III.2 - Considerações Finais e Expectativas Futuras</b> .....	<b>45</b>

## I – HISTÓRICO

### I.1 – Regulamentação e Nacionalização

Em 1860, um decreto lei estabeleceu que as sociedades seguradoras ficariam sujeitas à prévia autorização governamental para que pudessem operar no país. A data é importante pois foi a partir daí que começou a evoluir a legislação, regulamentando as operações de Seguro e , portanto, ponto chave para o entendimento da criação do IRB .

Porém, em 1865, quando instituído o primeiro decreto-lei regulamentando as operações das companhias estrangeiras com filiais no país, foram notadas as primeiras características nacionalistas em relação ao seguro no Brasil. Tanto que o chamado Regulamento Murtinho (em relação ao Ministro da Fazenda Joaquim Murtinho), em 1901, para defender a frágil posição cambial em que o país se encontrava, restringia de certa forma a transferência dos prêmios arrecadados por estas companhias para suas matrizes no exterior. Isto mostrou o quanto as companhias estrangeiras incomodavam o governo àquela época .

O forte poder político das companhias de seguros estrangeiras foi decisivo, e um ano após a instituição do regulamento Murtinho, um decreto-lei foi aprovado e criou o que ficou conhecido como *regime de exceção*. O Artigo 8º da lei que criou o regime de exceção resume os benefícios “absurdos” conseguidos pelas companhias seguradoras:

*“Art. 8º – As companhias que funcionarem na data deste decreto continuam sujeitas às leis vigentes ao tempo em que se instituíram...”<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> - A criação e Organização do Instituto de Resseguros do Brasil (Rio de Janeiro, IRB 1941)

Com isto criou-se uma enorme desigualdade no mercado segurador . As companhias preexistentes tinham liberdade cambial, enquanto as novas se deparavam com uma estrita fiscalização do governo. Isto acrescido pelo fato da criação, em 1903, da Inspetoria de Seguros, que representava uma maior severidade na fiscalização das operações. O fim do regime de exceção só aconteceria 30 anos mais tarde, novamente em um momento de frágil situação cambial, através de um decreto-lei em 1932 estabelecendo que as sociedades estrangeiras, nacionais, novas ou antigas, iriam operar sob a mesma ação fiscalizadora. Por fim, em 1934 e 1936 foram encaminhados à Câmara dos Deputados projeto sobre a nacionalização de todas as sociedades de seguros no país (projetos estes que veremos mais adiante devido à sua importância na criação de um Instituto de Resseguros).

Estes fatos mostram que, mesmo antes da instalação do Estado Novo, havia uma forte preocupação em relação à regulamentação das operações de seguro no Brasil, especialmente em relação à movimentação cambial e em momentos de crise, bem como a tendência à nacionalização de suas operações, que teve como ponto culminante a criação do IRB. Porém, nenhuma medida havia sido adotada em relação às operações de resseguro.

## **I.2 – A Criação de um Órgão Ressegurador**

Em 1923, já se notava que a relação entre o comércio de seguros e a expansão da economia não era proporcional. Deste modo, se fazia necessária a criação de um órgão ressegurador que suprisse o aumento da capacidade das sociedades seguradoras com a finalidade de aumentar a retenção do mercado nacional.

A necessidade já era notória desde 1923 porém, somente em 1930, no Governo Provisório, foi que a criação de um instituto de resseguros ganhou força e realmente começou a ser posta em prática pelo Presidente Getúlio Vargas.

O primeiro projeto para a criação de um órgão ressegurador foi proposto em 1934 (junto com o projeto que nacionalizava as sociedades seguradoras, mencionado anteriormente), e tinha sua base na criação do Banco Nacional de Resseguros. Segundo o projeto, cada sociedade seguradora deveria subscrever de 5 a 15% das ações nominativas do Banco, e este ficaria subordinado à fiscalização da Inspetoria de Seguros. A todas as sociedades de seguros estaria vedado realizar operações de resseguros ou de retrocessões (resseguros dos resseguros). Entretanto, quando encaminhado à Câmara dos Deputados, o projeto recebeu opiniões contrárias, principalmente por se tratar de um sistema monopolista.

O segundo projeto foi apresentado em 1936 pelo Ministro do Trabalho Agamenom Magalhães, que além de apresentar uma parte sobre a nacionalização das sociedades seguradoras, também propunha a criação do Instituto Federal de Resseguros. O Instituto seria fiscalizado pelo Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização (DNSPC) e todas as sociedades de seguros que operassem no país teriam que possuir ações do Instituto. Este, por sua vez, teria como objetivo a regulação dos

resseguros no país e o fomento de operações de seguros em geral. Seu presidente seria nomeado pelo Presidente da República .

Após ser apresentado, o “Projeto Agamenom” foi debatido na Comissão de Justiça, na Comissão de Legislação Social e na Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados, onde passou por diversas emendas substitutivas que alteraram radicalmente sua estrutura original.

Com a constituição de 1937, que manteve a nacionalização das sociedades seguradoras, voltava o projeto original de Agamenom Magalhães para ser enviado ao DNSPC, de modo que fossem propostas alterações e que fosse efetivamente criado o futuro IRB. Ao fazer as modificações necessárias, o DNSPC elaborou um anteprojeto, com algumas mudanças em cima do projeto inicial. Em setembro de 1938, o Ministro do Trabalho apresentou o novo projeto, que se transformou no Decreto Lei 1186 de 3 de Abril de 1939 .

O nome foi simplificado para Instituto de Resseguros do Brasil. Sua estrutura administrativa seria composta do Presidente (de confiança do Presidente da República) e de um conselho de Administração (Conselho Técnico). Sua estrutura acionária era composta de duas classes de ações (classe A e B), que teriam igualdade de direito em relação aos dividendos e ao capital social (em caso de liquidação). As ações classe A, totalizariam 70% do capital e seriam subscritas pelas instituições de previdência social, e as ações classe B representariam os 30% restantes do capital e seriam subscritas pelas sociedades seguradoras, não podendo ser dadas como garantia de empréstimos. O IRB não ficaria mais sujeito à fiscalização do DNSPC, pois “não seria justificável em um

órgão paraestatal, no qual a maioria da administração constituir-se-ia de delegados da confiança do governo”<sup>2</sup>.

Estava criado o IRB.

---

<sup>2</sup> - A Criação e Organização do Instituto de Resseguros do Brasil

### **I.3 – Os Primeiros Anos**

Criado o IRB, a primeira preocupação de seus administradores foi regulamentar o campo de ação das companhias seguradoras, definir o perfil do mercado segurador brasileiro e determinar o caminho a ser seguido pelo IRB.

Para regulamentar o campo de ação das Cias. Seguradoras, o artigo 4º do Estatuto do IRB indicava que as seguradoras eram obrigadas a: “a) ressegurar no Instituto 20%, no mínimo, da responsabilidade que houvessem assumido em co-seguro; b) dar ao Instituto, com pré-aviso de 90 dias, conhecimento das novas modalidades de seguros que pretendessem explorar; e c) exhibir aos funcionários devidamente autorizados pelo Presidente seus livros e demais documentos que interessassem ao IRB”<sup>3</sup> . Estas cláusulas já evidenciavam que o IRB além de um ressegurador monopolista seria também uma espécie de regulador do mercado segurador e ressegurador, cerceando a liberdade das companhias seguradoras.

Para definir o perfil do mercado segurador brasileiro, foi feito um levantamento do perfil das seguradoras através de um “inquérito geral”, constituído de vários questionários a serem preenchidos pelas seguradoras para que se levantasse informações sobre a companhia (agências, sucursais, administração, estrutura..), contabilidade e sobre suas prévias operações de resseguros .

Notamos logo após a criação do IRB, um certo aumento da demanda por seguros, em face do seguro obrigatório que foi instituído (seguros de incêndio e riscos de transportes para firmas e sociedades comerciais) e também pela eclosão da II Guerra Mundial, que trouxe um maior sentimento de risco para o mercado.

---

<sup>3</sup> - A Criação e Organização do Instituto de Resseguros do Brasil

Foi neste cenário que o primeiro presidente do IRB, João Carlos Vital escreveu seu relatório para o Ministro do Trabalho enfatizando os bons resultados do IRB (remunerando com dividendo máximo seus acionistas) e sua retenção de 90% dos riscos de resseguro-incêndio, o que provocou o aumento do campo de ação do mercado segurador como um todo .

Através de dois Decretos Lei, em 1941, o IRB consolidou-se em sua posição de defesa do mercado nacional, onde tornou obrigatória a aceitação das retrocessões deste, por parte de todas as sociedades seguradoras e também obrigou a participação das seguradoras nacionais nos co-seguros do ramo incêndio. Isto ajudou o IRB a se tornar o grande regulador do mercado de seguros, em detrimento ao DNSPC que estava ultrapassado e desorganizado (o problema relativo do IRB ser regulador, ressegurador e estatal ao mesmo tempo gerou problemas futuros, que iremos aprofundar mais adiante)

Em 1942, o reconhecimento do benefício trazido pelo IRB era fato, por aumentar a capacidade do mercado e beneficiar o país ao reter os riscos que antes eram enviados ao exterior, gerando evasão de divisas e, conseqüentemente, um desequilíbrio nas contas do governo.

Com a saída de Vargas do poder em 1945, os ventos liberais emanados do Acordo de Bretton Woods traziam incertezas sobre os rumos do IRB. Como João Carlos Vital era uma figura muito ligada à imagem do presidente deposto, sua saída da presidência foi imediata. Apesar do fim da política de nacionalização das sociedades seguradoras, a estrutura monopolista do IRB permaneceu, sofrendo apenas algumas mudanças, pois a sua importância no crescimento do mercado segurador era central.

#### **I.4 – A Consolidação do Instituto no Período 45-66**

A eleição do general Eurico Gaspar Dutra para a Presidência da República trouxe muitas incertezas quanto aos novos caminhos que a política econômica iria tomar. Como citado anteriormente, o Acordo de Bretton Woods influenciou o governo de tal forma que, no início de sua administração, foram tomadas medidas liberalizantes em relação ao comércio exterior, algo jamais aceito no governo anterior e que, de certo modo, ameaçava a estrutura nacional-monopolista do IRB .

Porém, “em relação à estrutura técnico administrativa herdada do Estado Novo (...)foi feito apenas um ‘enquadramento’ democrático dessa estrutura”<sup>4</sup> . Não houve uma política liberalista imediata, e sim uma paralisação do movimento centralizador relativo ao período do Estado Novo.

Este novo regime, apesar de não conter aspirações nacionalistas centralizadoras, não provocou mudanças radicais no monopólio do resseguro, e apesar de muitos pensarem que o Instituto seria desfeito, isto não aconteceu.

O Conselho Técnico continuou sendo o mesmo e, apesar de certas mudanças nas regras para eleição dos representantes das seguradoras, estas também preservaram (agora com a aprovação do Presidente da República) os mesmos componentes.

A maior mudança se deu em relação ao suporte legal do IRB: foi baixado um Decreto-Lei revogando os anteriores, que regulavam a aceitação das retrocessões, estabeleceram o estatuto do IRB, e criavam o IRB. Em seu lugar foi reformado o Estatuto. A principal mudança relacionou-se à distribuição acionária, onde as ações classe A (institutos de

---

<sup>4</sup> - Marly Silva da Mota, A criação e estruturação de uma instituição modelo da era Vargas: O Instituto de Resseguros do Brasil. In : Verena Alberti (coord.), Entre a Solidariedade e o Risco: História do Seguro Privado no Brasil.

previdência) e classe B (seguradoras), antes divididas em 70% e 30% respectivamente, tornaram-se iguais em 50% cada .

Nesse período colocou-se em questão o fim da nacionalização das empresas de seguro, mas nada foi mencionado em relação ao IRB como monopólio do resseguro. Sua importância para a expansão do mercado segurador era indiscutível. Desse modo, o instituto foi se consolidando independente do paternalismo da era Vargas.

Com a volta de Vargas, voltou também a mesma equipe do primeiro presidente João Carlos Vital com exceção deste, que foi nomeado prefeito do Rio de Janeiro (DF). Voltava o IRB original. O novo presidente, Paulo Câmara, trazia a mesma característica do período Vital: voltava o apelo nacionalista e a importância do IRB na proteção das divisas. Porém, essa política nacionalista e desenvolvimentista de Vargas trazia choques do governo com o setor segurador privado, acirrada ainda mais pela aprovação da Lei onde as sociedades seguradoras (entre outras instituições) deveriam recolher ao BNDE 25% do valor do aumento de suas reservas técnicas para o financiamento de projetos de industrialização. Além disso, Vargas, preocupado com o peso político do setor rural no seu governo, instituiu a criação de um seguro agrário, que ainda necessitava ser estudado pelo IRB. A medida do seguro agrário trouxe descontentamento por parte do Conselho do IRB, onde se alegava serem necessárias maiores estatísticas e inquéritos para se prosseguir com o estudo (o que tomaria tempo e custo). Esse descontentamento gerou conflitos com o Presidente Vargas e, como consequência, a demissão de dois conselheiros do IRB. Eram os primeiros sinais de interesses políticos exacerbados

dentro do IRB, que em sua concepção original era um órgão “cujas decisões técnicas se colocavam acima de interesses particularistas ou de grupos”<sup>5</sup> .

A crise foi se confortando com a adoção de novos critérios na administração Kubitscheck, que tinha o desenvolvimentismo e o nacionalismo como uma de suas características mais importantes. Em 1956, contra a tradição, escolheu-se um presidente pertencente ao Conselho Técnico do IRB (representante das seguradoras) que acumulava esse cargo com o de vice-presidente da Fenaseg. Em 1957 JK inaugurou a Bolsa de Seguros, com o objetivo de aumentar a capacidade de prêmios no mercado como um todo, ajudando a política cambial através de alívio na balança de pagamentos do País, esta pressionada pela colocação de seguros no exterior. Desse modo, nota-se a preocupação, ainda com a política cambial no governo JK e à medida que o mercado segurador ia crescendo, de que o IRB também precisava colocar mais riscos no exterior.

Nota-se então que este período de 45-66 serviu para que o Instituto consolidasse sua estrutura política e econômica, servindo de combustível para a aceleração do crescimento do mercado segurador do país. Apesar de ir contra os princípios econômicos, relativos à ineficiência do monopólio e contrariando os ideais de diversos governos ao longo do período, a estrutura do Instituto não foi alterada radicalmente ao longo destes anos , consolidando de vez sua existência .

---

<sup>5</sup> - Marly Silva da Mota, A criação e estruturação de uma instituição modelo da era Vargas: O Instituto de Resseguros do Brasil. In : Verena Alberti (coord.), Entre a Solidariedade e o Risco: História do Seguro Privado no Brasil.

## **I.5 – A Nova Legislação , e o IRB até hoje**

Com a tomada do poder pelos militares em 1964, tendências centralizadoras-nacionalistas voltaram a se fazer presentes no país. Uma nova legislação, vigente até hoje, foi elaborada, e o IRB assumiu as funções que mantém até hoje.

O Decreto Lei n. 73 de 21 de novembro de 1966, dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados e regula as operações de seguros e resseguros. Pelo Decreto, a política de seguros privados objetivava, no Artigo 5º parágrafo II:

*“evitar evasão de divisas, pelo equilíbrio do balanço dos resultados do intercâmbio de negócios com o exterior”<sup>6</sup>.*

Através deste artigo já começamos a identificar os complicados traços da estrutura do Ressegurador Local, já que, de maneira alguma, o monopólio evita o envio de divisas para o mercado externo, apenas o “centraliza”. Com efeito, diversos riscos são colocados no exterior por não ter o IRB a capacidade de oferecer toda a retenção de resseguro demandada pelo mercado nacional segurador, que cresceu bastante desde a época do Decreto- Lei 73.

O artigo 6º do mesmo Decreto estipula que

*“A colocação de Seguros e Resseguros no exterior será limitada aos riscos que não encontrem cobertura no país, ou que não convenham aos interesses nacionais”<sup>7</sup>.*

---

<sup>6</sup> Legislação Brasileira de Seguros (IRB, 1993)

<sup>7</sup> Legislação Brasileira de Seguros (IRB, 1993)

O problema sobre o que irá convir aos interesses nacionais pode ser interpretado de diversas maneiras, dando ao IRB um poder de decisão quase ditatorial.

Ainda no estudo da Legislação de Seguros, o Art. 23º estabelece que nos seguros dos órgãos do poder público, as sociedades seguradoras seriam escolhidas por sorteio, abolindo qualquer forma de mercado competitivo para estes seguros. Além disso, o parágrafo 3º deste mesmo artigo indica que as corretagens desses seguros seriam transferidas para o IRB fazendo deste, além de Ressegurador, regulador e estatal, um corretor de resseguros, complicando ainda mais sua difícil estrutura.

No Artigo 44º, alínea “d” é estabelecida para o IRB

*“promover a colocação, no exterior, de seguro cuja aceitação não convenha aos interesses do País ou que nele não encontre cobertura”*<sup>8</sup>

Novamente observa-se a necessidade de interpretação, dando poderes ao IRB para decidir se um seguro deve ou não ser feito no país. O monopólio fica claro no Artigo 81º quando é estabelecido que o IRB fará exclusivamente todas as colocações de seguro ou resseguro no exterior. Porém, um parágrafo único no mesmo artigo, indica que as reservas destas colocações devem permanecer no país, e o Art. 82º obriga as Sociedades Seguradoras a aceitarem resseguros somente mediante autorização prévia e expressa do IRB.

Deste modo, ao analisarmos a legislação no que tange aos Resseguros (criada no regime militar e em vigor desde 1966 até hoje) notamos o quanto ela é ultrapassada e ineficiente, pois além de transformar o resseguro num monopólio estrito, dá ao IRB uma

---

<sup>8</sup> Legislação Brasileira de Seguros (IRB 1993)

forma societária muito singular, além de poderes quase ditatoriais em relação às colocações dos resseguros.

O regime militar também trouxe enormes perdas financeiras para o IRB, especialmente em operações com o Fundo de Financiamento à Exportação (FINEX), de que iremos tratar mais adiante, chegando, inclusive, a consumir o equivalente ao dobro do patrimônio da Estatal.

Concluindo esta seção histórica relativa à criação e estruturação do IRB, observa-se que a preocupação central em sua formação era a necessidade de proteção ao câmbio. Àquela época, as sociedades seguradoras não possuíam capacidade suficiente para reter a demanda do mercado, devido aos níveis insuficientes de reservas constituídos no país por estas companhias. Com isso, a maioria dos riscos somente conseguiriam coberturas no exterior, prejudicando a frágil posição cambial da economia brasileira. A real necessidade de proteção ao câmbio àquela época não se verifica mais nos dias de hoje. O mercado segurador nacional apresenta capacidade suficiente para reter um montante considerável de riscos no país. Além de diversos resseguradores mostrarem interesse em se firmar no país, aumentando muito a atual capacidade fornecida pelo IRB.

O IRB como instituição-modelo da era Vargas, permanece até hoje, ou seja, uma instituição cujo traço básico é o “conluio” entre o Setor Público e o Setor Privado, caracterizando-se como um exemplo de corporativismo fascista, favorecendo os interesses de alguns burocratas, e protegendo as companhias de seguros nacionais da concorrência que um mercado ressegurador aberto iria proporcionar. Quem perde com isso é o consumidor que paga algum imposto pela existência do IRB, através de um maior custo no seguro em consequência do preço monopolista do resseguro. Imposto esse que não somente beneficia o IRB, como também as sociedades seguradoras, que

lucram junto com o IRB (por serem suas acionistas preferenciais) e que participam do benéfico processo de retrocessão interna (para alguma seguradoras, esse processo chega a ser vital), e por isso não são vorazes defensoras de sua privatização.

Sua necessidade de privatização é comparável à sua original necessidade de criação: o crescimento do mercado interno de seguros e resseguros, através de aumento na eficiência da política de resseguros e da regulação do mercado. Esse aumento se dará através do fato de que novos produtos e tecnologias estarão disponíveis no mercado brasileiro. Além disso, devido à concorrência, os preços tenderão a cair. Como o interesse da atividade reguladora é inversamente proporcional aos interesses da atividade resseguradora, a regulação irá se tornar mais eficaz e não haverá conflitos de interesse (ressegurador X regulador), independente das operações de resseguro,.

## **II – A PRIVATIZAÇÃO**

### **II.1 – Privatização no Brasil**

Desde os anos 80, a privatização já fazia parte da política brasileira . Naquela década ocorreu o que ficou conhecido como “reprivatização”, que foi a privatização de empresas de pequeno porte, absorvidas pelo Estado em função de dificuldades financeiras. Esse programa não gerou grandiosas receitas para o Tesouro (cerca de US\$ 780 milhões) e seu objetivo era focar o país em atividades do setor produtivo, e não o de gerar receitas para o Governo.

Porém foi na década de 90, durante o governo Collor, que as privatizações ganharam maior importância na política econômica do país. Nesse período começou-se discutir a mudança do papel do Estado na economia. A situação em que o país se encontrava, com sérias necessidades de investimento em saúde, educação, moradia e outros serviços básicos, mostrava a necessidade de reduzir o papel do Estado na economia. Setores como siderurgia, metalurgia, telefonia, extração mineral, bancário, e petroquímico entre outros, traziam um peso administrativo e (muitas vezes) financeiro desnecessário e custoso para o governo. Muitas das empresas estatais, além de gerarem prejuízos, necessitavam de maciços investimentos que só o setor privado teria capacidade de fazer. Todos ganhariam com a desregulamentação do Estado na economia: os consumidores por se beneficiarem de melhores serviços, tecnologias e menores custos; o Governo por se apropriar de uma “receita de privatização” e enxugar suas atividades, focando no que realmente cabe ao seu papel, e o setor privado por explorar vários mercados ociosos devido à má exploração do Estado.

Em 1990, através do Decreto Lei 8.031/90 criou-se o PND (Programa Nacional de Desestatização), onde foram incluídas 68 empresas de diversos setores. No período 90-

92, foram privatizadas 18 empresas gerando uma receita de US\$ 4 bilhões para os cofres públicos. O PND concentrava-se realmente na venda de empresas do setor produtivo (petroquímicas, siderúrgicas, entre outras). Para sanear a dívida do governo, foi permitida a utilização de títulos da dívida pública para a compra das estatais.

O processo de privatização continuou pela década de 90. No biênio 93-94, foi concluída a desestatização do setor siderúrgico; em 95-96 a agenda incluía o setor elétrico e concessões na área de transportes e telecomunicações (visando a melhoria da qualidade dos serviços prestados) ; em 97 foi vendida a Cia. Vale do Rio Doce e concessões para a telefonia celular ; em 98 foi a vez do Sistema Telebrás ; em 99, concessões para a área de telefonia fixa; em 2000 houve a venda das ações da Petrobrás e a desestatização do Banespa e finalmente, até agora, em 2001, foram feitos leilões para concessões de telefonia celular (Bandas D e E) e para exploração de petróleo.

O PND gerou, até abril de 2001, como receita de vendas, US\$102,203 bilhões para o Tesouro e foi um sucesso para o progresso econômico do país.

O IRB foi oficialmente incluído no PND em 16 de Dezembro de 1997, quase 4 anos atrás. A privatização do IRB não seria de grande valor, se comparada com as privatizações de maior porte do programa (telefonia, siderurgia, petroquímica, CVRD, etc...). A avaliação da estatal, na época do primeiro edital, era de R\$1.93 bilhão do qual o governo somente teria direito a R\$519,3 milhões referente às suas ações ordinárias (50% do capital total, sendo o restante referente às ações preferenciais pertencentes às seguradoras). Porém, o processo como um todo era de extrema importância já que trazia consigo a desregulamentação do mercado ressegurador (e de certo ponto segurador) e o desmonte da catedral fascista demonstrada na primeira parte deste trabalho. Como já

mencionado anteriormente a privatização do IRB traria benefícios incomensuráveis à economia e principalmente aos consumidores.

## **II.2 – Os Ajustes Prévios**

Como em qualquer privatização, a transição das características de empresa pública para empresa privada não seria trivial, ainda mais ao se tratar de uma empresa com características bastante complexas como no caso do IRB.

Os problemas eram basicamente três: A transformação de uma sociedade de economia mista em sociedade anônima; seu Patrimônio Líquido negativo, fato que excluía todas as possibilidades de encontrar-se um comprador para a empresa; e o problema relativo à transferência da atividade regulatória.

### **II.2.1 – A Transformação do IRB em S/A**

Como citado anteriormente, sua estrutura societária precisaria ser alterada de modo que a estatal se tornasse uma Sociedade Anônima. O IRB era uma sociedade de economia mista, com personalidade jurídica própria de Direito Privado, onde suas ações eram divididas em dois tipos: Classes A e B. As ações Classe A eram de poder do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e as ações Classe B eram detidas pelas Sociedades Seguradoras estabelecidas no país.

Privatizar o IRB com esta característica seria impossível, e através da Lei n.9.482 de 13 de Agosto de 1997 a estrutura jurídica/societária do IRB passou a ter as seguintes características: As ações Classe A, de propriedade do INSS, foram transferidas para a União, e após isso, as Ações Classe A e B foram transformadas em ações ordinárias (com direito a voto) e preferenciais (com direito a participação nos lucros) respectivamente. Deste modo, o Instituto de Resseguros do Brasil passou a se chamar

IRB Brasil Re S/A e estava pronto, em relação a sua estrutura societária, para se tornar uma empresa privada.

## II.2.2 – Os problemas com o FINEX

O segundo problema era patrimonial, o IRB apresentava seu Patrimônio Líquido negativo e, deste modo, sua venda seria impossível já que nenhum comprador se habilitaria para o leilão. Nesta subseção será feita uma análise de como foi resolvido esse problema para que se prosseguisse com a venda do IRB.

O Artigo 20 alínea “j” do já mencionado Decreto Lei 73 tinha a seguinte redação:

*“...são obrigatórios os seguros de (...) crédito à exportação, quando julgado conveniente pelo CNSP, ouvido o Conselho Nacional do Comércio Exterior...”<sup>9</sup>*

combinado com o Art. 11º da Lei n. 4.678 de 16 de Junho de 1965 que dizia

*“...nenhuma apólice poderá ser emitida pelas sociedades de seguro, senão depois de aceitos os respectivos resseguros pelo IRB”<sup>10</sup>*

bem como a alínea “a” do Art. 13º da mesma lei que responsabilizava ao IRB providenciar o seguinte:

*“estabelecer e fomentar o intercâmbio internacional com organizações de seguro de crédito”<sup>11</sup>*

---

<sup>9</sup> Legislação Brasileira de Seguros – IRB,1993

<sup>10</sup> Legislação Brasileira de Seguros – IRB,1993

<sup>11</sup> Legislação Brasileira de Seguros – IRB,1993

Fizeram o IRB se envolver com o Seguro de Crédito a Exportação, onde a estatal subscreveu uma série de maus riscos que futuramente foram responsáveis por enormes prejuízos para a empresa.

Segundo a Lei n. 4.678, os riscos de seguros de crédito à exportação poderiam ser comerciais ou políticos. Os riscos políticos são provocados por uma série de fatores como, por exemplo, moratória do país devedor ou a ocorrência de guerras civis e estrangeiras. Os riscos políticos neste caso eram de total responsabilidade do Tesouro Nacional mediante a emissão de Certificado de Cobertura pelo IRB, e os riscos comerciais (não pagamento do débito pelo importador) eram de responsabilidade do Tesouro somente a partir de US\$4 milhões podendo ser subscritos pelas seguradoras especializadas.

O insucesso do seguro de crédito à exportação (SCE) trouxe grandes prejuízos ao IRB, que ainda se agravaram pela deterioração econômica, na década de 80, de alguns dos países clientes do Brasil no SCE, tais como: México, Peru, Bolívia e Nigéria. As perdas relativas ao SCE também influenciaram a política econômica do país devido a grande perdas de divisas pelo pagamento dos sinistros, preocupando o então Ministro da Fazenda Mário Henrique Simonsen.

O IRB tinha uma defasagem sinistro/prêmio, em relação ao SCE, de mais de 10.000% em meados da década de 80, e a tendência era aumentar o prejuízo. As averbações contra os riscos políticos até junho de 88 representavam três vezes mais do que aquelas contra os riscos comerciais, gerando um montante de dívida no valor de US\$1,5 bilhão. Destes US\$1,5 bilhão, US\$ 636 milhões já haviam sido pagos, ou seja, o passivo do IRB com o FINEX era de aproximadamente US\$900 milhões. Importante ressaltar que

a renda de prêmios relativa a esta perda era da ordem de US\$5 milhões, ou seja, uma relação sinistro/prêmio de 30.000%.

Como veremos adiante no estudo dos Editais, a avaliação do preço do IRB é algo em torno de R\$523 milhões (para 45% do capital), fato este que nos mostra que o IRB estava realmente com o seu Patrimônio Líquido negativo e era necessário um ágio de 300% para torná-lo solvente e proceder à sua venda.

Desse modo, através de uma Medida Provisória em 10 de Abril de 2000, foi autorizado o “encontro de contas”, no valor de US\$893 milhões, para que esta dívida fosse transferida do IRB para a União, e com isso tornar a estatal pronta para a venda.

Um dos problemas relativos à “transferência” desta dívida para a União decorre do fato, levantado por um procurador do Ministério da Fazenda, de que nem todo esse prejuízo era relativo a riscos políticos, ou seja, uma parcela desse passivo era relativo a riscos comerciais. Como visto acima, o Tesouro somente se responsabilizaria pelos riscos políticos, sendo os riscos comerciais (até US\$4 milhões) de responsabilidade das seguradoras especializadas e do IRB. Deste modo, se as perdas fossem somente relativas a riscos políticos, não seria preciso elaborar uma Medida Provisória (MP) para transferir a dívida do IRB para a União. Se foi preciso uma MP para esta transferência, então se conclui que realmente nem todos os riscos eram políticos, e deste modo a União absorveu dívida que era do próprio IRB. Ao levarmos em conta que as seguradoras são sócias minoritárias do IRB, podemos dizer que estas foram beneficiadas com esta transferência, em suas devidas proporções.

### **III.2.3 – A Transferência da Atividade Regulatória**

O terceiro e último problema a ser estudado, e também o mais polêmico, é de natureza jurídica e diz respeito à constitucionalidade do modelo de privatização. Por ser um problema jurídico talvez não se explicita neste trabalho os detalhes que seriam enfatizados por um especialista do meio. Desta forma, o entendimento deste problema será abordado sob um ponto de vista generalizado usando, porém, o embasamento das leis.

Tendo em vista que seria preciso transferir as atribuições regulatórias do IRB para outra entidade governamental, a Emenda Constitucional n.13 de 08/96 retirou do artigo 192 da constituição a menção ao Órgão Oficial Ressegurador, tentando “quebrar” internamente o monopólio do IRB.

Um dos fatos mencionados neste trabalho é o fato do IRB ser Ressegurador e regulador do mercado de resseguros. Estas duas atribuições são de características conflitantes e já demonstram que a estrutura do IRB foi desenhada para outros tempos. De maneira nenhuma uma empresa privada poderia regular o mercado, e os responsáveis pela privatização viam-se diante de um dilema: Quem deve ficar com a responsabilidade de regular o mercado de resseguros?

A resposta era bastante lógica: O regulador do resseguro deveria ser a mesma instituição que regula o seguro – a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP).

Com isso, o Presidente Fernando Henrique Cardoso, através da Lei n. 9.932, de 20 de Dezembro de 1999 transferia as funções regulatórias e fiscalizadoras do IRB à SUSEP.

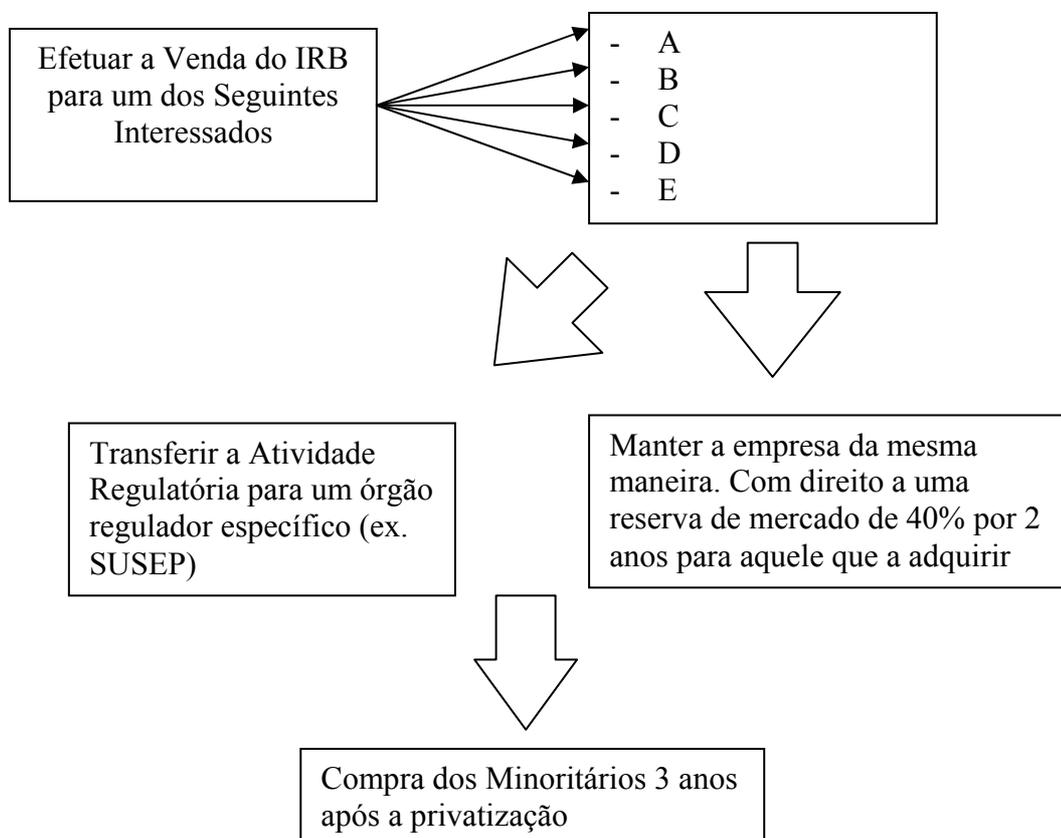
A SUSEP é quem daria permissão para que os riscos fossem colocados no exterior. Aos resseguradores locais seriam oferecidos 60% de todas as cessões de seguro, e os resseguros colocados no estrangeiro poderiam ser feitos somente se os resseguradores nacionais não obtivessem os mesmos preços e condições para tal risco. As atribuições foram feitas para um mercado aberto e competitivo, onde o órgão regulador iria policiar a atividade para que esta ocorresse de maneira regrada.

Porém, em Junho de 2000, o Partido dos Trabalhadores entrou com uma Ação de Inconstitucionalidade (ADIN), alegando que a transferência da atividade regulatória do IRB para a SUSEP era inconstitucional. Na parte referente aos problemas do segundo edital iremos estudar o porquê da ADIN e suas repercussões até hoje.

### II.3 – Dois modelos Polares de privatização

Uma vez modificado o Estatuto Jurídico, resolvidas as pendências financeiras e transferida a atividade regulatória, o IRB já estava apto a ir a leilão e o monopólio do resseguro pronto para ser quebrado. Porém, qual seria a melhor maneira para efetuar tal operação? Nesta seção, iremos analisar os possíveis modelos de privatização do mercado ressegurador brasileiro. As críticas e soluções para estes modelos serão apresentadas na seção seguinte.

O primeiro modelo a ser examinado é o atual, escolhido pelo governo para a privatização. Neste modelo as seguintes etapas seriam estabelecidas para se atingir tal objetivo.



Neste caso, seriam vendidas primeiramente as ações ordinárias do IRB (50% - 45% para o comprador e 5% para os empregados), e a empresa operaria de maneira similar à que opera hoje. Porém, ao invés do monopólio, a empresa teria uma reserva de mercado de 2 anos relativa a 40% do mercado, ou seja, 40% de todos os negócios de resseguro no país deveriam ser oferecidos à empresa compradora do IRB durante dois anos. Três anos após a compra, o comprador ver-se-ia obrigado a efetuar a compra das ações dos minoritários, cujo valor corresponde a 50% do total das ações do IRB.

A Atividade Regulatória seria transferida para um órgão regulador do mercado de Resseguros (por exemplo a SUSEP) e novas empresas poderiam se estabelecer como resseguradores “locais” e “admitidos”. Resseguradores “locais” seriam aqueles que subscrevessem capital no país (US\$ 50 milhões) e os “admitidos” seriam aqueles que operassem no país e para isso teriam de fazer um depósito garantido em uma instituição e manteria uma parte de suas reservas no país. Problemas aí decorrentes serão analisados adiante.

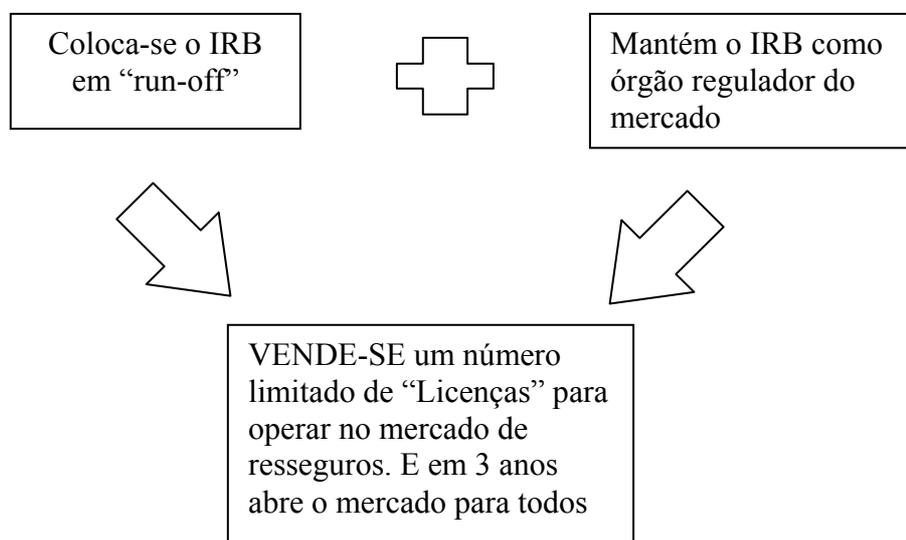
O que ocorre neste modelo é uma espécie de “BIG-BANG”, que significa destruir o “conluio” entre setor público e setor privado, gerando a dúvida: será que as seguradoras realmente querem este modelo?

Com o aparecimento da Ação de Inconstitucionalidade e a necessidade da abertura do mercado de resseguros, imagina-se que um outro modelo possa permitir que se quebre o monopólio do IRB, sem envolver questões constitucionais. Trata-se aí de privilegiar a desregulamentação e abandonar a privatização.

Primeiramente colocar-se-ia o IRB em “run-off” (ou seja, a empresa não faria mais negócios, e somente administraria negócios já existentes além de regular sinistros pendentes). Após, o IRB seria mantido como regulador do mercado e o abriria de uma

vez por todas para aquelas resseguradoras que se instalassem no país (para essa instalação seria necessário um capital mínimo, algo em torno de 50 milhões de dólares).

No entanto, este método apresenta um problema: não haveria nenhuma receita de privatização. Como o governo não poderia abrir mão dessa receita, conseguiu-se chegar a uma alternativa que poderia resolver este problema:



Este último modelo é bem similar à privatização que está sendo feita no mercado de telefonia (Bandas B, C, D). Através dele, não o IRB não seria privatizado e far-se-ia uma abertura relativa do mercado. Deste modo poderiam ser feitos leilões para que se vendessem “licenças”, como se fossem concessões inexploradas, e assim novas empresas poderiam operar no mercado de resseguros. Estas “licenças” teriam um preço tal que sua venda gerasse uma receita similar à gerada pela venda do IRB. Exemplo: poderiam ter um preço inicial de R\$60 milhões (hipótese) e apenas 5 “licenças” seriam vendidas. A oferta de “licenças” não poderia ser muito pequena nem muito grande, pois se fosse pequena não iria trazer uma competitividade significativa para o mercado, e se grande fosse não iria conseguir um preço significativo pelas “licenças”. Após estes 3

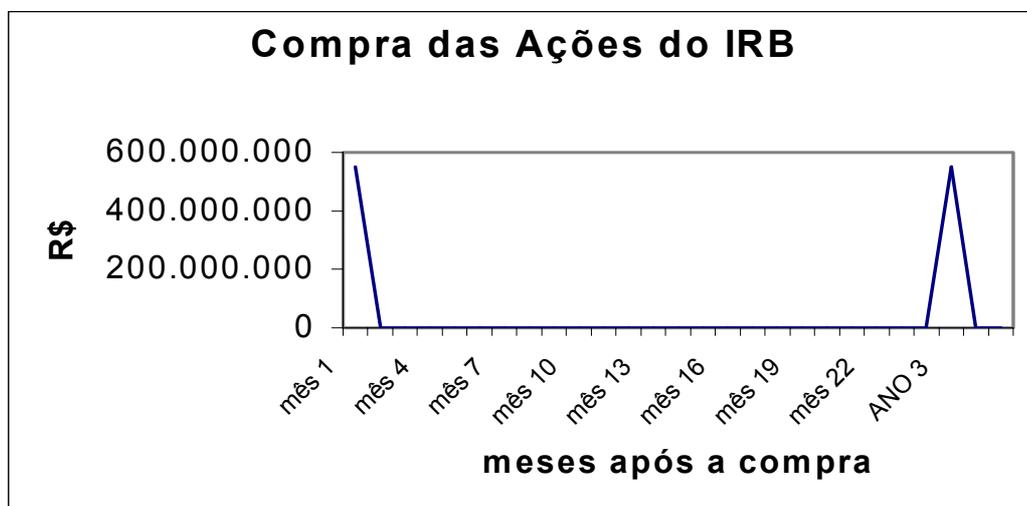
anos o mercado se abriria para todos, e o IRB permaneceria como regulador. Deste modo a “receita de privatização”, entendida como fluxo de caixa descontado do IRB, seria mantida em certa medida, e o mercado se abriria em 3 anos, proporcionando uma certa competitividade entre os resseguradores na busca de seu “market-share”.

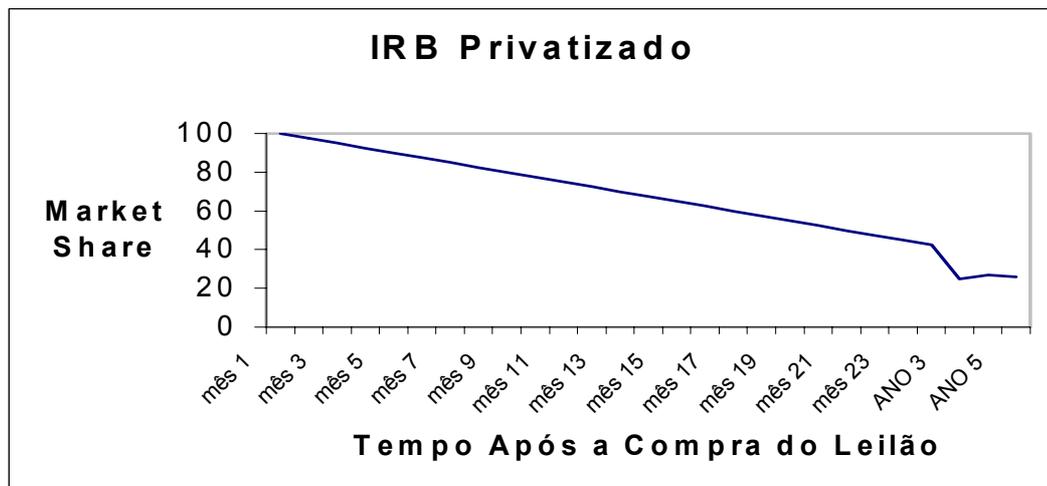
Este caso da venda de licenças “traz” à tona algumas dúvidas jurídicas sobre sua possibilidade. O inciso 1º do Artigo 192 estabelece que as autorizações para o funcionamento dos estabelecimentos de resseguro, seguro, previdência e capitalização devem ser concedidas sem ônus. Este argumento poderia “emperrar” novamente todo o processo de privatização sob este novo modelo, tornando ainda mais difícil sua privatização.

## II.4 – Problemas com a privatização , repensando seus modelos

Ao analisar este trabalho devemos fazer um estudo crítico dos modelos de privatização apresentados na seção anterior, para de fato entendermos a privatização e tentar imaginar com que problemas os compradores irão se deparar no futuro.

No primeiro modelo estudado, vemos que o IRB é completamente vendido, o monopólio é quebrado e sua atividade reguladora transferida. Contudo, a empresa compradora irá se beneficiar de uma reserva de mercado de 40% por dois anos. O comprador ainda terá de se preocupar com um “Put Option”, no propósito não explícito de compensar o comprador pela má qualidade do ativo sendo comprado, três anos após a compra: As seguradoras, detentoras das ações preferenciais do IRB, terão uma opção de venda destas ações para a companhia compradora do IRB, caso esta não queira abrir o capital da empresa (lançar ações em bolsa). Como nem todas as resseguradoras que possivelmente irão comprar o IRB desejarem abrir o capital, este gasto provavelmente terá de ser efetuado após três anos da compra da estatal, trataremos melhor desse assunto na seção relativa ao edital. Vejamos os gráficos abaixo:





No primeiro gráfico, vemos o valor que o comprador do IRB deverá pagar caso não abra seu capital. No momento da compra, terá de desembolsar R\$550 milhões e, três anos após a compra, precisará talvez desembolsar um valor similar (o valor atual das ações preferências corrigidas pelo IGP-M). Obviamente, nem todas as seguradoras detentoras das ações preferenciais do IRB irão vender suas cotas assim que vencerem os três anos. É um risco que a empresa corre e deve ser por ela analisado.

O segundo gráfico mostra como deverá ser o “market-share” do comprador do IRB ao longo dos anos. No início, como o IRB de hoje em dia, o comprador terá 100% do mercado ressegurador brasileiro. É claro que, com a existência de um mercado competitivo, este percentual deverá cair ao longo dos anos. Como garantido pela reserva de mercado, este percentual nunca irá ficar abaixo de 40% pelo menos nos dois primeiros anos da data da compra. Com o fim da reserva de mercado e com o aumento da competitividade, o “market-share” deverá cair mais um pouco até se estabilizar num patamar incerto, difícil de se estimar. Todavia, a avaliação do IRB através de Fluxo de Caixa Descontado tem de assumir hipóteses diversas relativas ao “market share” que não são conhecidas.

O possível comprador do IRB, para efetuar a compra com certeza do retorno de seu investimento, deverá estimar o “market-share” futuro necessário para que compensasse a compra da estatal. O “market-share” de longo prazo combinado com o custo do IRB e com o possível tamanho do mercado ressegurador no longo prazo, irá determinar se o investimento pela compra do IRB vale ou não ser feito. Porém, não é este o foco deste trabalho e poderá ser motivo de um estudo futuro.

Este primeiro modelo foi o escolhido pelo governo como o da privatização, pois resolveria o problema do IRB e do monopólio ao mesmo tempo, vendendo a resseguradora e quebrando imediatamente o monopólio. O estudo do “market-share” é extremamente necessário para que se evite o problema de “free-riders” (os que “pegam carona na privatização”, entrando gratuitamente no mercado e conquistando o seu “market-share” aos poucos). Mais uma vez comprova-se a necessidade da reserva de mercado para a garantia do retorno do investimento ao comprador do IRB.

Outro problema que surgiu apenas no decorrer do processo de privatização foi a inconstitucionalidade referente à lei que transferia a atividade reguladora para a SUSEP. Caso o STF vote como inconstitucional, a lei precisaria voltar ao Congresso, em caráter de lei complementar, e mais tempo seria perdido com o longo processo de privatização.

O outro modelo de privatização estudado neste trabalho seria o que acabe com as funções de ressegurador do IRB, ou seja, coloque a empresa em “run-off”. Com isto poderiam ser vendidas “licenças” para a exploração do mercado de resseguros. As “licenças” durariam um certo período de tempo e após o vencimento destas, o mercado abriria para todos.

Hoje em dia, devido ao problema da ADIN relativo à atividade reguladora, este modelo seria melhor para que o processo de privatização pudesse se tornar constitucional. Além

disso a privatização das Teles mostrou um aumento substancial da tecnologia e da qualidade nos serviços prestados no ramo da telefonia. Isto também poderia acontecer com o mercado segurador e ressegurador após esta privatização.

Outro benefício para o governo ao usar o segundo modelo de privatização seria o da venda das “licenças”. Vender “licenças” seria, usando a expressão do ex-ministro Sérgio Motta a respeito dos leilões do espectro na chamada banda “B” da telefonia móvel, como vender ar. Não se entrega nenhum patrimônio e se obtém receitas substanciais com a venda das “licenças”.

Um obstáculo para o uso deste modelo seria a ausência do ganho que as seguradoras teriam com a venda de suas ações preferenciais três anos após a compra do IRB. Uma vez o IRB perdendo sua característica de ressegurador, seu valor de mercado iria cair significativamente, fazendo com que as seguradoras perdessem muito dinheiro com isso já que suas ações preferenciais cairiam muito de valor. Seria muito difícil este segundo modelo funcionar devido ao poder político das seguradoras.

## **II.5 – Os Editais de Privatização e seus problemas**

Mesmo tendo em vista que em 16 de Dezembro de 1997 a estatal foi incluída no PND, seu primeiro edital foi publicado apenas em Março de 2000 e a data do leilão marcada para 25 de Abril do mesmo ano.

### **II.5.1 – O Primeiro Edital**

Por este primeiro edital, seria feita a alienação de 500.000 ações , que constituem a totalidade das ações ordinárias emitidas pelo IRB , e representam 50% do seu capital total , todas de propriedade da União (vide quadro 1) . Dentro desse bloco , haveria uma oferta aos empregados de 50.000 ações (5% do capital total) como é de praxe nas privatizações. O preço mínimo (50% do capital total) , era de R\$ 546.650.000,00 .

No leilão de venda do controle acionário , seriam ofertados, em um bloco único, 450.000 ações (ações totais à venda menos a oferta aos empregados) que correspondem a 90% do capital votante e 45% do capital total . O preço mínimo deste bloco, proporcional ao preço acima, seria de R\$519.318.000,00, o que em dólares da ocasião equivaleria a US\$288.510.000,00.

O preço no entanto, não deve ser calculado somente em relação ao preço da venda das ações da União. Na seção 4.3 do Edital que dispõe sobre as obrigações do novo grupo de controle, parágrafo VII

*“efetivar a oferta de compra das ações preferenciais de emissão do IRB ao preço de R\$600,00 por ação corrigidos pelo IGP-DI (...) caso não oficialize a*

*abertura do capital da empresa (...) no prazo de três anos, a partir da data da liquidação financeira do leilão”*

Deste modo, deve-se acrescentar ao preço do IRB o preço das 500.000 ações em poder dos minoritários, pelo preço de R\$600,00 cada ação, chegando ao valor de R\$300 milhões aos níveis de março de 2000, equivalente a US\$167.000.000,00. Com isto o preço total do IRB seria de, aproximadamente, US\$455.510.000,00.

Os participantes deveriam obedecer a pré-requisitos estabelecidos no edital, que ressaltamos aqui: Não seria permitida a participação de entidades do setor público no leilão; as entidades de previdência somente poderiam participar com, no máximo, 25% do capital votante; os participantes deveriam ser pré-qualificados pela Superintendência de Seguros Privado (SUSEP); apresentando uma série de documentos que comprovassem sua capacidade financeira para a compra da estatal .

No leilão, como as privatizações geralmente são organizadas, seria entregue um documento fechado de cada participante contendo seu lance para a compra das ações . Após conhecidos todos os lances, respeitado o preço mínimo, e não havendo discrepância de mais de 10% entre os lances, então estaria vendida a estatal para o maior lance. Caso contrário , o leilão continuaria com ofertas a viva-voz (somente pelos vencedores da 1ª fase) e seria declarado vencedor aquele que desse o maior lance .

Efetuada a compra , o IRB convocaria uma Assembléia Extraordinária , para a eleição dos novos membros do Conselho de Administração e para a alteração do Estatuto Social, sem as características de uma empresa pública. A adquirente também deveria manter algumas obrigações, tais como: efetuar a compra das ações dos funcionários corrigida pelo IGP-DI ; manter a sede social pelo período de 5 anos e abrir mão do

acervo da biblioteca para o Arquivo Nacional , mantendo porém seu conteúdo no mesmo espaço físico .

O edital também traz considerações a respeito de sua estrutura acionária, que se reproduz deste modo :

<b>Quadro 1</b>	<b>Ordinárias</b>	<b>Preferenciais</b>	<b>Total</b>	<b>% do Total</b>
<b>União Federal</b>	500.000	-	500.000	50
<b>Empresas Seguradoras Locais</b>	-	500.000	500.000	50
<b>Total</b>	500.000	500.000	1.000.000	100

*Fonte : BNDES – Edital de Privatização do IRB*

A União tem a totalidade do capital votante do IRB , e assim o terá , aquele que comprar a estatal , salvo os 10% relativo aos empregados .

### **III.5.2 – O Primeiro Adiamento**

Às vésperas do leilão de privatização do IRB, marcado no primeiro edital para 25 de Abril de 2000 começaram a surgir especulações sobre um possível erro de cálculo no preço mínimo da Estatal .

No início de Abril, devido à descoberta de duas contingências tributárias com a Receita Federal, o preço estabelecido no primeiro edital de R\$519,3 milhões foi reduzido para R\$482,6 milhões . Cinco dias depois esta alteração, o BNDES alterou novamente o preço mínimo, elevando-o para R\$501,9 milhões. Esta elevação deveu-se ao fato do Tribunal de Contas da União (TCU) ter reavaliado a última estimativa do preço feita pelo BNDES .

Com tantas alterações em seu preço, os interessados na compra da estatal tornaram-se inseguros em relação a possíveis pendências do IRB ainda não reveladas . Deste modo

ocorreu o esperado, e a uma semana do leilão, no dia 18 de Abril de 2000, o Conselho Nacional de Desestatização (CND) adiou o leilão da estatal. Em nota oficial, o Ministro do Desenvolvimento e presidente do CND, Sr. Alcides Tápias identificou um erro de cálculo de apenas 2% no preço mínimo de venda. Segundo a nota esta mudança seria para garantir a lisura do processo, e nada em relação a qualquer pedido do TCU foi mencionado. Sua venda foi então adiada em 90 dias.

Esta decisão de mudanças no preço mínimo às vésperas do leilão torna duvidosa sua real necessidade de reavaliação. A experiência das privatizações do PND nos mostra que o preço mínimo só serve de referência quando não há disputa no leilão. Para a privatização do IRB era esperado um certo ágio, que não seria influenciado por uma alteração de 2% no preço mínimo de venda. Cinco empresas estavam na disputa do controle da estatal: Bradesco Seguros, Banco Opportunity, Munich Re, Swiss Re, e Transatlantic Holding (do grupo AIG).

Novamente, no dia 07 de Junho de 2000, o preço do IRB foi fixado pela quarta vez, e após revistos os cálculos pelo governo, foi estipulado o preço de R\$522,5 para o lote de ações a serem vendidos no leilão. O leilão foi marcado para o dia 25 de julho de 2000, um atraso de 90 dias como dito pelo Ministro Alcides Tápias.

### **III.5.3 – O Segundo Edital e a Ação de Inconstitucionalidade**

O segundo Edital de Privatização foi publicado em 09 de Junho de 2000 e trazia as modificações a respeito do preço mínimo de venda . O curioso neste processo é que o primeiro leilão havia sido adiado devido a dúvidas em relação a compromissos fiscais do IRB, o que deveria reduzir seu preço mínimo, mas após comprovadas as obrigações da estatal, seu preço foi reavaliado e ficou acima daquele estabelecido no primeiro edital. Esta reavaliação de preço ficou aproximadamente 0,6% acima do preço relativo ao primeiro edital e não correspondia a uma reavaliação do preço, somente agregava a inflação no período.

Apesar das dúvidas em relação ao cálculo do preço mínimo do IRB, os consultores que fizeram sua avaliação permaneceram os mesmos. As demonstrações contábeis (sintéticas) relativas a 1999 foram incluídas no edital e o valor econômico do IRB foi refeito .

No dia 08 de Junho de 2000 , faltando pouco mais de um mês para o leilão, o Partido dos Trabalhadores (PT) entrou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN). A ADIN alegou Inconstitucionalidade através da Emenda Constitucional n. 13, de 22 de Junho de 1996 que alterou o artigo 192, inciso 2 da Constituição Federal que diz:

*“Art. 192 – O sistema financeiro nacional(...)será regulado em lei complementar, que disporá inclusive sobre: (...) II) autorização e funcionamento dos estabelecimentos de seguro, resseguro, previdência e capitalização, bem como do órgão oficial fiscalizador” .*

Como a lei que dispunha sobre a transferência da atividade reguladora do IRB para a SUSEP era uma lei ordinária, o PT a entendeu como inconstitucional, e assim argumentou o problema na ADIN de sua autoria. Como observado na página anterior, numa interpretação estrita do Art. 192, qualquer norma legal referente ao “órgão oficial fiscalizador” deveria ocorrer por Lei Complementar. A diferença entre as duas é a quantidade de votos necessários para que sejam aprovadas no Congresso. Porém quem seria este Órgão? A SUSEP? O IRB? Ambos? Neste caso surgem dúvidas sobre quem poderia ser o regulador do mercado. Dependendo do modelo de privatização, este órgão seria a SUSEP (1º modelo) ou o IRB (2º modelo).

Deste modo, o ministro Marco Aurélio Mello, presidente em exercício do Supremo Tribunal Federal (STF) concedeu a liminar ao PT e adiou o leilão do IRB, marcado para 25 de Julho de 2000, por tempo indeterminado.

### **III – PERSPECTIVAS E CONCLUSÕES**

#### **III.1 – Conclusões**

Ao concluir este trabalho, é preciso enfatizar o real problema da criação do IRB: a fuga de capitais na década de 30 relativa a colocações de seguros no exterior fazia um peso considerável contra a política cambial. Como explicitado na seção histórica, hoje em dia não há mais a necessidade de se proteger o câmbio relativo às operações de seguro, de modo que o monopólio é ineficiente para o mercado, prejudicando consumidores e permitindo que seguradoras “fracas” continuem operando em um mercado protegido. Uma similaridade entre o mercado de seguros brasileiro de hoje em dia com a política de substituição das importações dos anos 70 pode ser feita e, enquanto a tendência econômica em todo o mundo é o comércio mundial globalizado, o mercado segurador nacional vive em um sistema atrasado e anti-liberal.

Não bastasse isso, o IRB ainda foi desenhado como uma das estruturas mais complexas de seu período. A complexidade ocorre por diversos motivos como, elo entre empresa pública e privada e órgão regulador e ressegurador ao mesmo tempo. Estes fatores complicam seu desmembramento para a privatização, e permitem que seus opositores criem artifícios para impedi-la. Com isso, seus modelos têm de ser revistos e reformulados, exercício que leva tempo, e enquanto isso o mercado deixa de evoluir.

### **III.2 – Considerações Finais e expectativas futuras**

Desde 1989 as discussões em torno da quebra do monopólio do mercado ressegurador brasileiro são constantes no meio segurador do país. Várias barreiras apareceram no caminho para a privatização e não parecem estar perto de serem vencidas. Enquanto isso, o mundo todo praticamente já se encontra com seus mercados resseguradores privatizados e abertos. O mercado privatizado ajuda a desenvolver a economia do país, criando maior retenção nacional, maiores tecnologias, e melhores preços para os clientes. Além disto, o IRB já não tem tamanho suficiente para absorver, tanto administrativa quanto financeiramente, as necessidades do mercado segurador nacional, tornando esta operação ineficiente no país.

A empresa estatal apresenta uma série de ineficiências que seriam sanadas com a privatização, das quais mencionamos algumas: Administradores de empresas estatais tomam decisões de cunho político em vez de tomar decisões de importância econômica para a empresa; Empresas públicas apresentam uma certa preocupação com objetivos sociais que implicam em altos custos (garantia de emprego para todos os funcionários, subscrição de riscos de cunhos sociais, como riscos de agricultura, que geralmente apresentam perdas para o ressegurador).

Porém, apesar da ineficiência característica de uma empresa estatal, o problema do resseguro no país é a quebra do monopólio, pois independente da origem do capital de uma empresa (seja ela pública ou privada) o que importa na máxima eficiência de um mercado é o grau de competitividade. Se um monopólio público tornar em um monopólio privado, teremos quase os mesmos problemas que encontraremos na atual administração do IRB.

A atividade reguladora do mercado deve ser bem definida, sendo sempre atualizada e deverá conter leis que tornem a competição justa, restrinjam certas práticas operacionais, evitem a formação de cartéis (anti-truste) entre outros cuidados para que o mercado flua de maneira que maximize sua eficiência.

O fim do monopólio aumentaria a retenção do mercado nacional de seguros, ou seja, aumentaria a capacidade das seguradoras nacionais de subscreverem riscos. Agilizaria o processo de colocação de riscos, beneficiaria clientes através de novos produtos e menores custos com os produtos já existentes e traria investimentos estrangeiros significativos para o país através da inclusão de resseguradores locais. A preocupação que levou à criação do IRB em 1939, em relação à fragilidade da política cambial, se traduz agora inversamente. A quebra do monopólio traria investimentos e desenvolveria o mercado de seguros, fatores que serviriam para fortalecer o câmbio.

O quadro político do país torna ainda mais distante a esperança da privatização para o mercado ressegurador. Com a proximidade das eleições de 2002, o processo de privatização do país dificilmente caminhará além de onde está. A possibilidade da vitória presidencial por um partido de esquerda, afasta ainda mais a esperança de privatização do IRB nos próximos 6 anos.

Enquanto isso, o Brasil vai perdendo a posição para os países vizinhos na América do Sul em um dos mercados que representa uma significativa parcela do PIB em todos os países do mundo. Um mercado onde o Brasil poderia ser o líder na América do Sul.

## **BIBLIOGRAFIA**

- Entre a Solidariedade e o Risco: História do Seguro Privado no Brasil/  
Coordenadora: Verena Alberti – Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998
- A Criação e Organização do Instituto de Resseguros do Brasil/ IRB – Rio de Janeiro, 1941
- Legislação Brasileira de Seguros/ IRB: Publicação nº 80, 1993
- BNDES – Página da Internet em [www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br)
- Trabalhos da 13ª CONSEG – Conferência Brasileira de Seguros Privados e Capitalização – Rio de Janeiro: 1990
- BNDES: Edital número PND-01/00/IRB – Rio de Janeiro, 2000
- Pedro Alvim: Política Nacional de Seguros – São Paulo: EMTS , 1996
- IRB Brasil Re – Página da Internet em [www.irb-brasilre.com.br](http://www.irb-brasilre.com.br) (parte de clipping)
- Legislação brasileira de Privatização
- IRB-Brasil Re: Revista do IRB – número 282 – Número Especial/comemoração dos 60 anos.
- United Nations Conference on Trade and Development: Insurance in Developing Countries: Privatization of insurance enterprises and liberalization of insurance markets – 24 de Maio de 1994
- Site do IPEADATA ([www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br))