



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 16.4.2013
COM(2013) 213 final

LIVRO VERDE

sobre os seguros contra catástrofes naturais ou de origem humana

LIVRO VERDE

sobre os seguros contra catástrofes naturais ou de origem humana

1. INTRODUÇÃO

Como muitas outras regiões do mundo, a União Europeia é vulnerável a quase todos os tipos de catástrofes naturais. As catástrofes não só causam a perda de vidas humanas, como também danos no valor de milhares de milhões de euros por ano, prejudicando a estabilidade económica e o crescimento. As catástrofes podem ter efeitos transfronteiriços e ameaçar potencialmente áreas inteiras dos países vizinhos. Mesmo quando os custos de grandes catástrofes são concentrados localmente, se estiverem insuficientemente cobertos por seguros, os Estados-Membros podem ter de suportar grandes encargos orçamentais, que podem causar desequilíbrios internos e externos. Trata-se, portanto, de uma questão importante para os cidadãos e as empresas de toda a União.

Em 2010, o Conselho convidou a Comissão a avaliar e redigir um relatório sobre a capacidade da União Europeia para facilitar e apoiar uma maior cobertura dos riscos de catástrofes por seguros adequados e pelos mercados de transferência de riscos financeiros, bem como os agrupamentos regionais de seguros (*regional insurance pooling*), em termos de transferência de conhecimentos, cooperação ou financiamento inicial¹. Subsequentemente, a Comissão organizou uma conferência em matéria de prevenção e seguro de catástrofes naturais² e realizou um estudo intitulado «Catástrofes naturais: relevância dos riscos e cobertura dos seguros na União Europeia».³

O presente Livro Verde coloca uma série de questões relativas à adequação e disponibilidade de mecanismos de seguros contra catástrofes e acompanha a Comunicação intitulada «Estratégia da UE em matéria de adaptação às alterações climáticas». O objetivo é aumentar o nível de sensibilização e avaliar se a ação a nível da UE seria adequada ou necessária para melhorar o mercado de seguros contra catástrofes na União Europeia. De um modo geral, este processo também serviu para expandir a base de conhecimentos, ajudar a promover os seguros enquanto instrumento de gestão de catástrofes e, desta forma, contribuir para uma mudança no sentido de uma cultura geral de prevenção dos riscos de catástrofes e de atenuação dos seus efeitos, disponibilizando novos dados e informações.

Os gráficos seguintes apresentam um panorama geral sobre a ocorrência de catástrofes naturais e de origem humana na União Europeia durante os últimos anos.

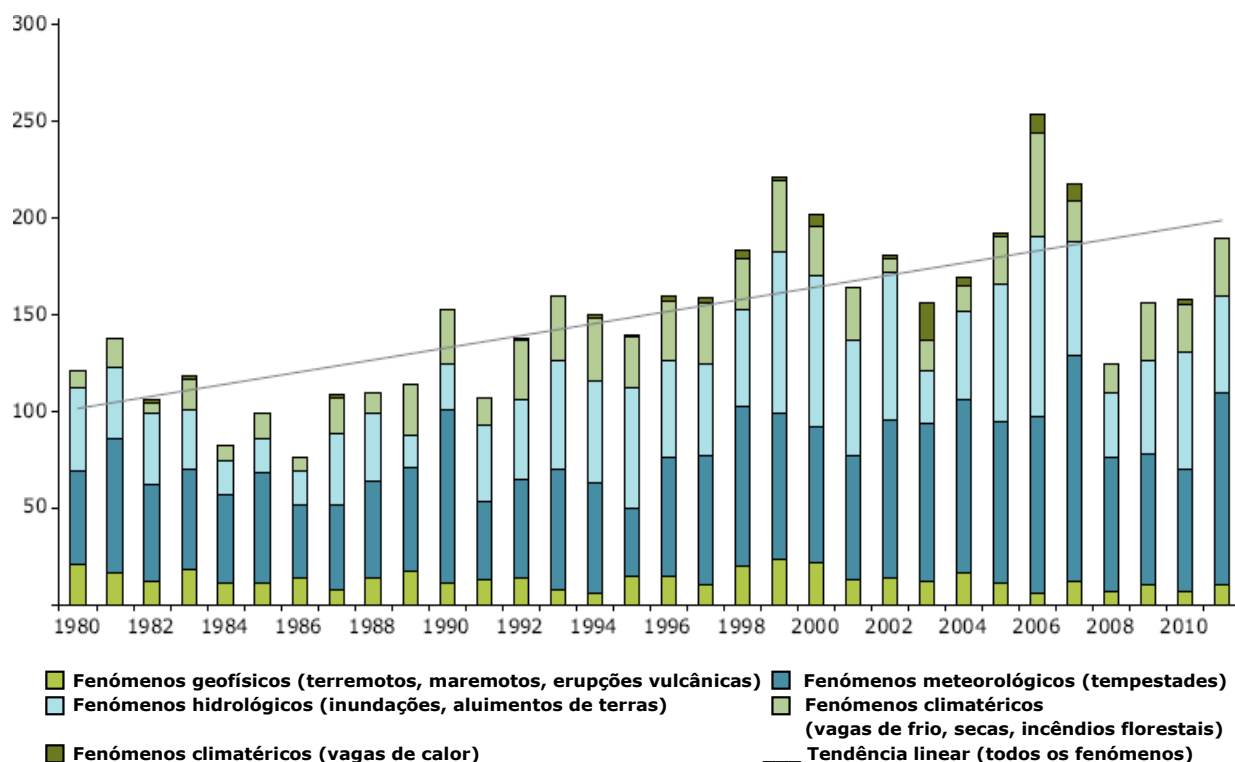
¹ Conclusões do Conselho sobre Soluções Inovadoras para o Financiamento da Prevenção de Catástrofes (3 043.ª reunião do Conselho, Bruxelas, 8 e 9 de novembro de 2010).

² http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/consumer/natural-catastrophes/index_en.htm.

³ Centro Comum de Investigação, Comissão Europeia (2012), «Catástrofes naturais: relevância dos riscos e cobertura dos seguros na União Europeia».

Gráfico 1: catástrofes naturais nos Estados do EEE (1980-2011)

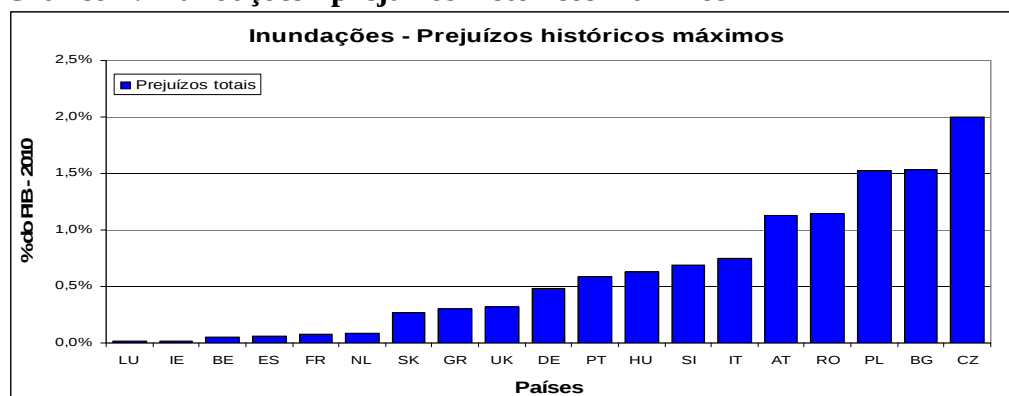
Número de eventos



Fonte: Agência Europeia do Ambiente, «*Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report*», - relatório EEE n.º 12/2012.

As tempestades, cheias em rios ou enxurradas são um dos principais riscos de catástrofes naturais com que a Europa se confronta (por exemplo, as inundações em 2012 no Reino Unido, na Irlanda e na Roménia, e as cheias a nível europeu em 2002, 2005 e 2010).

Gráfico 2: inundações - prejuízos históricos máximos



Fonte: Centro Comum de Investigação, Comissão Europeia (2012), «*Catástrofes naturais: relevância dos riscos e cobertura dos seguros na União Europeia*», com base nos dados disponíveis⁴.

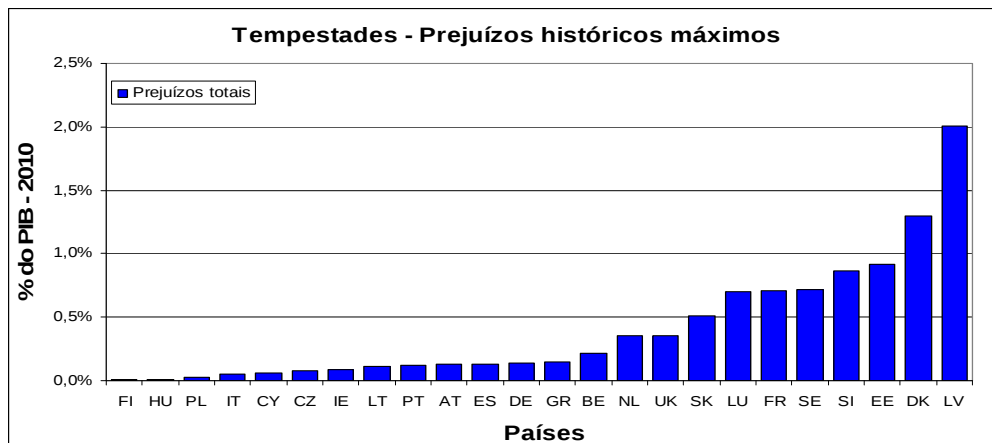
4

De acordo com o Centro Comum de Investigação, a principal fonte de dados históricos sobre os prejuízos totais é a Base de Dados de Situações de Emergência (EMDAT). Esta base de dados contém o núcleo essencial de dados sobre a ocorrência e os efeitos de mais de 18 000 grandes catástrofes naturais e tecnológicas ocorridas em todo o mundo desde 1900 até ao presente. Contudo, não estava disponível informação sobre todos os casos registados: por exemplo, no conjunto de dados extraídos, só estão disponíveis dados sobre as perdas económicas de 318 eventos (inundações, tempestades, sismos e secas) dos 561 registados entre 1990 e 2010.

Os incêndios florestais são outra ameaça com que os Estados-Membros têm de lidar todos os anos. A vaga de calor de 2003 foi a mais quente jamais registada na Europa desde, pelo menos, 1500⁵.

Uma série tempestades de inverno e vendavais também causaram danos graves nos países europeus nos últimos anos.

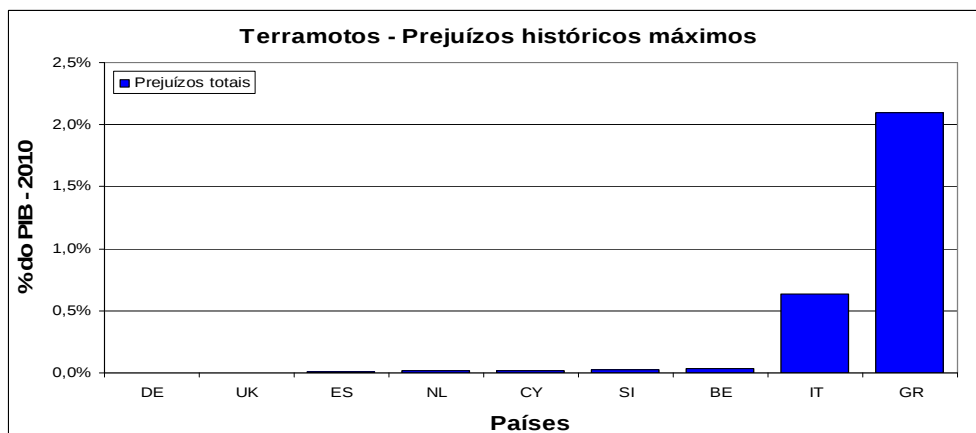
Gráfico 3: tempestades - prejuízos históricos máximos



Fonte: Centro Comum de Investigação, Comissão Europeia (2012), «Catástrofes naturais: relevância dos riscos e cobertura dos seguros na União Europeia», com base nos dados disponíveis.

Dos terremotos de Aquila em 2009 e Emilia Romagna em 2012, resultaram mortos, feridos e a devastação de habitações e imóveis comerciais. Os terremotos também podem desencadear maremotos na Europa (como em 1908 em Messina ou em 1755 em Lisboa).

Gráfico 4: terremotos - prejuízos históricos máximos



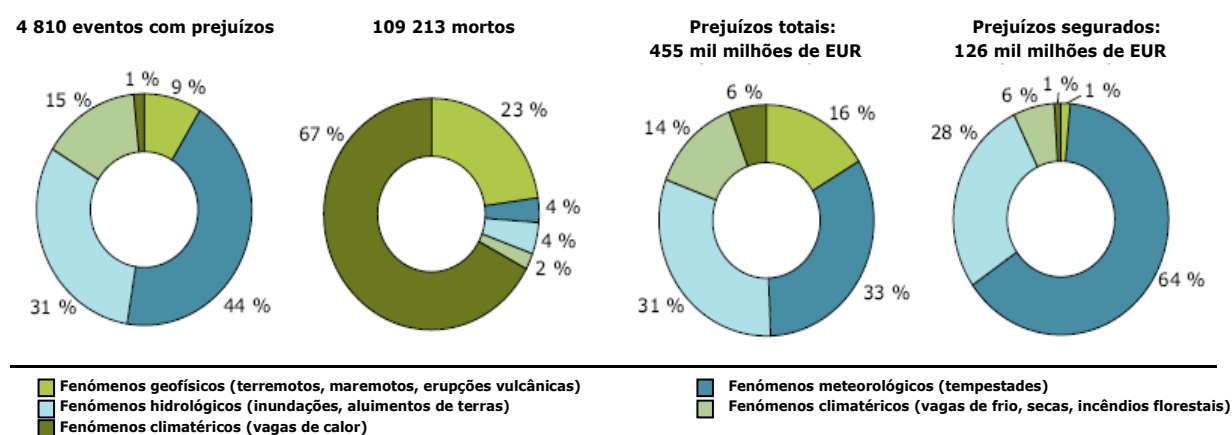
Fonte: Centro Comum de Investigação, Comissão Europeia (2012), «Catástrofes naturais: relevância dos riscos e cobertura dos seguros na União Europeia», com base nos dados disponíveis.

A erupção vulcânica do Eyjafjallajökull, em março de 2010, demonstrou a amplitude que as consequências de uma calamidade natural podem assumir. A experiência demonstrou que um evento improvável pode ter consequências graves e duradouras para outras partes da Europa e do mundo.

⁵ Luterbacher, J., Dietrich, D., Xoplaki, E., Grosjean, M., Wanner, H. (2004), *European seasonal and annual temperature variability, trends, and extremes since 1500*, Science, 303, 1499–1503.

Entre 1980 e 2011, os prejuízos causados por catástrofes naturais em toda a Europa ascenderam a quase 445 mil milhões de EUR, a preços de 2011. Cerca de metade do total dos prejuízos pode ser atribuída a um pequeno número de grandes eventos, tais como as tempestades Lothar de 1999, Kyrill de 2007 e Xynthia de 2010, e as inundações de 2002 na Europa Central e de 2007 no Reino Unido. Os custos dos danos decorrentes de fenómenos meteorológicos extremos nos Estados do EEE aumentaram de 9 mil milhões de EUR nos anos 80, para mais de 13 mil milhões de EUR em 2000 (valores ajustados pela inflação em 2011)⁶.

Gráfico 5: Catástrofes naturais nos Estados do EEE - eventos com vítimas, mortes e prejuízos (de 1980 a 2011)



Fonte: Agência Europeia do Ambiente, «Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report», - relatório EEE n.º 12/2012.

Com as alterações climáticas, os seguros terão de cobrir eventos cada vez mais frequentes e intensos. As alterações climáticas, a evolução demográfica e as concentrações populacionais, o crescimento das zonas expostas a catástrofes e o aumento da riqueza e do valor das propriedades estão a aumentar a exposição e vulnerabilidade dos ativos económicos e a gravidade dos prejuízos⁷. A curto prazo, o efeito das alterações climáticas sobre os seguros pode não ser significativo. No entanto, a mais longo prazo, em especial em setores ou áreas onde o recurso aos seguros não seja habitual, as alterações climáticas podem ter um impacto na disponibilidade e valor dos prémios dos seguros. Os prejuízos potenciais são altamente dependentes das alterações da exposição e vulnerabilidade. Globalmente, a probabilidade de ocorrência da maioria dos diferentes tipos de fenómenos meteorológicos extremos deverá aumentar significativamente⁸. Em resultado do aumento dos riscos, em certas áreas os seguros podem tornar-se indisponíveis ou inacessíveis. A indisponibilidade dos seguros, um dos fatores que contribui para a vulnerabilidade, pode aumentar a exposição da sociedade, expondo assim os governos a riscos financeiros potencialmente elevados.

⁶ Agência Europeia do Ambiente, *Alterações climáticas, impactos e vulnerabilidade na Europa em 2012, relatório baseado em indicadores* - relatório EEE n.º 12/2012.

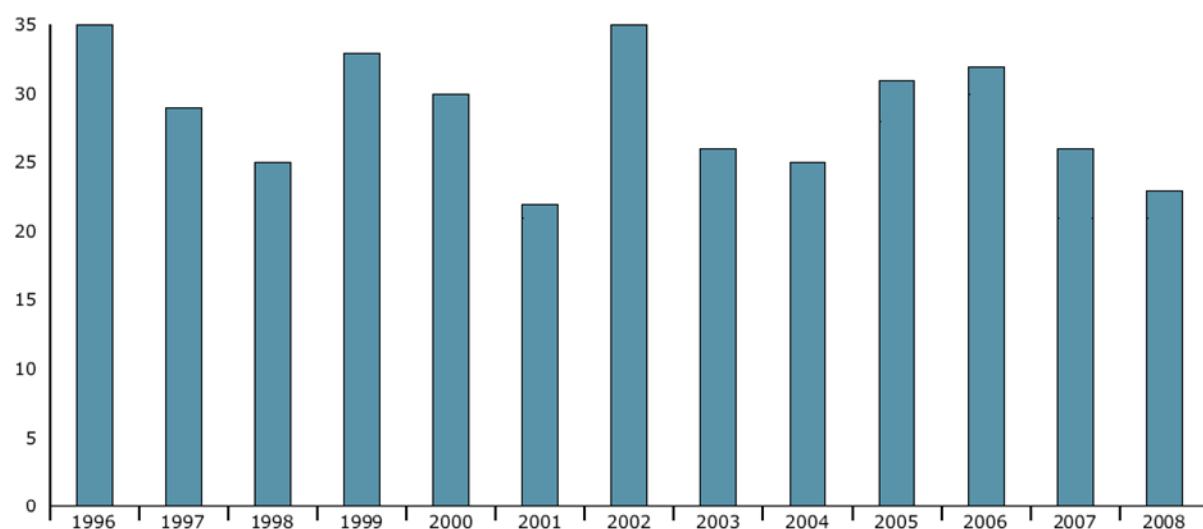
⁷ Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas (2012), «Changes in Climate Extremes and their Impacts on the Natural Physical Environment in Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation»; Agência Europeia do Ambiente (2010), «Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe, an overview of the last decade».

⁸ Painel Intergovernamental sobre Alterações Climáticas (2012), capítulo 3: «Changes in Climate Extremes and their Impacts on the Natural Physical Environment in Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation».

As catástrofes de origem humana, como os acidentes industriais com substâncias perigosas, também podem assumir uma grande escala e ter impactos transfronteiriços (como por exemplo, o derrame da exploração petrolífera *offshore* do Golfo do México em 2010, ou a fuga no depósito de alumínio em Ajka na Hungria em 2011). Além disso, os riscos e catástrofes naturais, por exemplo, raios, baixas temperaturas ou terremotos, podem desencadear catástrofes de origem humana (as chamadas «*natech*» - *Natural Hazard Triggering Technological Disasters*), como fugas para a atmosfera, derrames de líquidos ou incêndios⁹ (como por exemplo, a catástrofe nuclear de Fukushima no Japão em 2011). Podem ocorrer mais catástrofes «*natech*» devido à maior frequência de fenómenos naturais extremos e à crescente complexidade e interdependência dos sistemas industriais.

Gráfico 6: acidentes industriais nos Estados EEE comunicados através do Sistema de Comunicação de Acidentes Graves (MARS - «*Major Accident Reporting System*»)

Acidentes comunicados



Fonte: Agência Europeia do Ambiente, «*Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe*», relatório técnico da AEA n.º 13/2010.

Os seguros privados podem afastar uma série de preocupações setoriais e contribuir para a sustentabilidade das finanças públicas¹⁰. Os seguros são um dos instrumentos de gestão do risco de catástrofes, juntamente com a prevenção dos riscos e as medidas de preparação e resposta: o funcionamento de um sistema de seguros dos riscos de catástrofes, para além da partilha dos riscos, pode estar operacional em todos os níveis do ciclo de gestão dos riscos, desde a sua identificação e modelação, à sua transferência e recuperação. Os seguros têm uma função específica: não impedem a perda de vidas humanas ou de bens, mas contribuem para diminuir o impacto económico e facilitar a recuperação após as catástrofes. Quando bem concebidas, as apólices de seguros podem igualmente funcionar como um instrumento baseado no mercado para dissuadir os comportamentos de risco, promover a sensibilização para os riscos e incorporar a avaliação do impacto da proteção das catástrofes nas decisões económicas e financeiras.

⁹ Centro Comum de Investigação, Comissão Europeia (2010), Análise da redução dos riscos de «*natech*» nos Estados-Membros da UE através de um inquérito sob a forma de questionário.

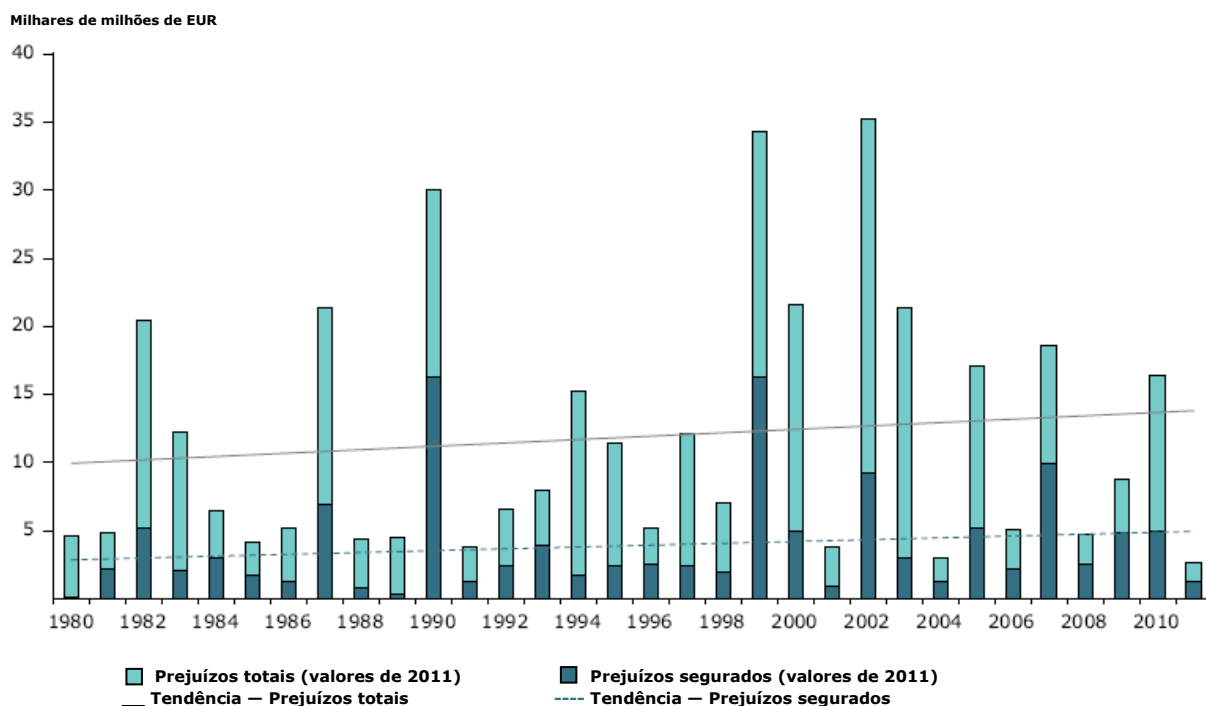
¹⁰ Fundo Monetário Internacional (2006), «*Insuring Public Finances Against Natural Disasters - A Survey of Options and Recent Initiatives*», documento de trabalho do FMI ref.ª WP/06/199.

2. PENETRAÇÃO NO MERCADO DOS SEGUROS CONTRA CATÁSTROFES NATURAIS

As grandes catástrofes naturais têm efeitos negativos amplos e significativos sobre a atividade económica, tanto no seu impacto intermédio como a mais longo prazo. São sobretudo os prejuízos não segurados que determinam os custos macroeconómicos subsequentes, enquanto os eventos suficientemente cobertos têm efeitos insignificantes em termos de perdas de produção¹¹.

Os estudos analíticos recentemente realizados pelo Centro Comum de Investigação mostram que, com base nos dados disponíveis, existe atualmente uma baixa taxa de penetração no mercado de seguros contra catástrofes em determinados Estados-Membros¹². A análise salienta que, como seria de prever, a cobertura dos riscos de inundações, tempestades e terremotos é heterogénea entre os Estados-Membros. No entanto, com base nos dados disponíveis, há casos em que os mercados de seguros contra catástrofes não parecem cobrir completamente os riscos existentes. De acordo com os estudos disponíveis relativamente às tempestades, as taxas de penetração são elevadas na maioria dos Estados-Membros. Pelo contrário, relativamente aos riscos de inundações e de sismos, as taxas de penetração só são elevadas nos casos em que estes riscos estão agrupados com outros.

Gráfico 7: catástrofes naturais nos Estados do EEE (1980 a 2011) - prejuízos globais e segurados



Fonte: Agência Europeia do Ambiente, «*Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report*», - relatório EEE n.º 12/2012.

¹¹ Banco de Pagamentos Internacionais (2012), «*Unmitigated disasters? New evidence on the macroeconomic cost of natural catastrophes*», BIS Working Papers n.º 394.

¹² Centro Comum de Investigação (2012).

(1) Questões

- (1) Qual é a sua opinião sobre a taxa de penetração dos seguros contra catástrofes na União Europeia? Queira apresentar as informações pormenorizadas e dados que justificam a sua opinião. É necessária mais investigação para conhecer as eventuais lacunas em matéria de oferta e procura de seguros e da sua disponibilidade e cobertura?

2.1. Agregação de produtos (product bundling)

Os seguros redistribuem e reduzem os riscos financeiros associados a eventos adversos, através da partilha dos custos, quer entre indivíduos quer ao longo do tempo. Os seguros transferem os riscos individuais para um agrupamento (*pool*), gerido por uma seguradora. Através da agregação ou agrupamento dos riscos, é possível reduzir os custos das catástrofes num determinado período de tempo.

A cobertura proporcionada pelo mercado privado de seguros é financiada através de prémios, complementados pelo capital acionista, para fazer face a eventuais desvios das perdas esperadas. Os prémios de seguro refletem as perdas esperadas do segurado, a margem de incerteza de um determinado tipo de seguros, a remuneração do capital acionista, uma parte dos custos, quer administrativos quer outros custos associados à subscrição de contratos de seguro, bem como a margem de lucro. Os prémios são investidos nos mercados financeiros, em que os riscos de investimento não devem estar relacionados com os riscos subjacentes, ou ser ressegurados, de modo a afastar uma parte do risco do agrupamento (*pool*). Desta forma, os seguros repartem os riscos de perdas económicas pela sociedade e pelas regiões.

A característica específica das catástrofes é o facto de poderem causar danos em muitos bens concentrados numa determinada zona, num mesmo momento: os terremotos ao longo das linhas de fratura sísmica, as inundações nas zonas baixas e as tempestades de vendavais que atingem muito frequentemente as zonas costeiras. Esta situação contrasta com outros tipos de riscos cobertos pelos seguros, como os furtos ou os incêndios. É pouco provável, embora não impossível, que um bairro inteiro seja assaltado ao mesmo tempo.

Existem duas técnicas principais que permitem aos seguros fazer face aos riscos correlacionados. O primeiro consiste em alargar o agrupamento (*pool*), a fim de tornar muito improvável que os riscos individuais se correlacionem fortemente numa eventual catástrofe. Outra técnica comum é a agregação de diversos tipos de riscos não correlacionados numa única apólice de seguro, por exemplo, os incêndios e inundações, tempestades ou sismos¹³. Como cada risco é independente dos outros riscos cobertos pela apólice, a agregação limita a acumulação de riscos do mesmo tipo na apólice.

A agregação de produtos representa a solidariedade geral entre os consumidores. Assim, a agregação de produtos é por vezes introduzida através da extensão obrigatória da cobertura de riscos simples, como o incêndio ou o seguro automóvel, à cobertura dos riscos de catástrofes naturais. Idealmente, o sistema deve reconhecer que alguns segurados representam um nível de risco nulo ou baixo, em comparação com os de zonas de risco, através, por exemplo, de reduções dos prémios.

¹³

O anexo A da Primeira Diretiva relativa aos Seguros Não Vida (Diretiva 73/239/CEE) introduz a classificação dos riscos por ramos de seguros, em especial no âmbito das autorizações concedidas às seguradoras e das linhas de produtos. O ramo n.º 8 «Incêndio e elementos naturais» abrange os danos causados por diferentes riscos, nomeadamente incêndio, explosão, tempestade, elementos naturais, com exceção das tempestades, energia nuclear e aluimento de terras. O ramo n.º 9 «Outros danos em coisas» abrange qualquer dano sofrido por coisas causado por granizo ou geadas.

Questões

- (2) Que outras medidas poderiam ser previstas neste domínio? A agregação de produtos obrigatória seria uma forma adequada de aumentar a cobertura dos riscos de catástrofes? Existem outras formas menos restritivas, para além da agregação de produtos obrigatória, que possam ser um meio adequado para aumentar a cobertura dos riscos de catástrofes?

2.2. Seguro obrigatório contra catástrofes

Os consumidores podem não estar dispostos a subscrever seguros contra riscos que provavelmente não os afetarão. As pessoas e as empresas subestimam frequentemente o risco real de uma catástrofe («miopia do risco») e não estão devidamente preparadas para lidar com as suas consequências financeiras. Preferem confiar nas redes sociais ou na proteção do Estado.

Outro problema que pode surgir é o da «antisseleção» («*adverse selection*»). Trata-se, no domínio dos seguros, de um fenómeno em que os grupos de pessoas que acreditam estar expostas a um risco mais elevado subscrevem seguros em grande número, enquanto os que não sentem esse nível de risco não consideram necessário fazê-lo. A antisseleção é especialmente problemática para os seguros contra catástrofes. Se apenas as pessoas com um alto nível de exposição subscreverem seguros, os prémios serão exageradamente caros e o agrupamento (*pool*) é demasiado limitado para fazer face a catástrofes, dado que os membros não afetados não podem servir de compensação.

A obrigatoriedade dos seguros contra catástrofes poderia solucionar estes problemas, pois resultaria em elevadas taxas de penetração do mercado e num agrupamento alargado de pessoas seguradas. Isso facilita a repartição dos riscos e reduz os custos administrativos por apólice, evitando simultaneamente a necessidade de o Estado intervir.

Questões

- (3) Nos Estados-Membros existem seguros obrigatórios contra catástrofes? Quais? Esses produtos de seguros são geralmente combinados com a agregação obrigatória de produtos ou com a obrigação de as seguradoras fornecerem cobertura? Nos seguros obrigatórios contra catástrofes, em geral, o cliente tem o direito de optar por não subscrever a cobertura de alguns dos riscos de catástrofe? Quais as eventuais vantagens ou desvantagens? A ação da UE neste domínio seria útil?

2.3. Agrupamentos de seguros contra catástrofes (disaster insurance pools)

Os agrupamentos de seguros contra catástrofes podem aumentar a capacidade de absorção dos riscos pelo mercado de seguros. Podem proporcionar cobertura contra as exposições globais e riscos que não podem ser segurados devido ao risco moral, à pequena dimensão de determinado mercado ou ao custo excessivo dos pedidos de indemnização. Os agrupamentos podem completar os sistemas com agregação obrigatória de produtos ou seguros obrigatórios.

A Comissão renovou, com alterações, a isenção dos agrupamentos de co(res)seguros (*co(re)-insurance pools*) no Regulamento n.º 267/2010¹⁴ relativo à isenção por categoria do

¹⁴ Regulamento (UE) n.º 267/2010, de 24 de março de 2010, relativo à aplicação do artigo 101.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia a certas categorias de acordos, decisões e práticas concertadas no setor dos seguros (JO L 83 de 30.3.2010, p. 1).

setor dos seguros. Reconheceu que a partilha de certos tipos de riscos, que as companhias de seguro têm relutância ou são incapazes de segurar sozinhas, é crucial para assegurar que todos os riscos podem ser cobertos.

O regulamento só permite a cooperação através de agrupamentos sob determinadas condições que, além disso, está igualmente limitada aos acordos que não deem às empresas interessadas a possibilidade de eliminarem a concorrência relativamente a uma parte substancial dos produtos em causa. Os agrupamentos não abrangidos pelo regulamento devido a quotas de mercado elevadas não são proibidos, mas devem ser autoavaliados à luz das regras da concorrência, uma vez que podem proporcionar benefícios que justifiquem uma isenção ao abrigo do artigo 101.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

2.4. O Estado como (res)segurador e (res)segurador de último recurso

As autoridades públicas podem exercer funções de seguradoras ou promover agrupamentos de seguros contra catástrofes impostos pelo Estado. Estes programas de seguros podem atenuar a pressão política e mobilizar recursos públicos substanciais na sequência de uma catástrofe natural. Mas o enquadramento deve evitar o problema do risco moral, por exemplo, os segurados podem ter tendência para assumir mais riscos se souberem que serão cobertos por recursos públicos quer se protejam quer não.

Através de parcerias público-privadas, as seguradoras podem disponibilizar os seus conhecimentos especializados e ferramentas (tais como plataformas de informações sobre os riscos) para avaliar os riscos, vender apólices e, nalguns casos, aconselhar os governos nas suas decisões de investimento. As seguradoras também podem ser chamadas a cobrir os prejuízos de média dimensão; os governos limitam a sua exposição e as seguradoras suportam um nível de risco adequado às suas capacidades.

Os governos podem também gerir programas de resseguro. Podem exigir que o mercado privado assuma e pague uma parte do risco, nomeadamente mediante contratos em quota-parte.

Os governos podem servir de (res)seguradores de último recurso, assumindo os riscos acima de um determinado nível de danos decorrentes de catástrofes, ou seja, como resseguros das perdas («*stop-loss re-insurance*»). Esta abordagem mistura a capacidade potencial de repartição de riscos do governo e a capacidade do mercado para aplicar os princípios da atividade seguradora e utilizar a sua capacidade administrativa, nomeadamente na cobrança dos prémios, na comercialização e no tratamento dos pedidos de indemnização. Os programas públicos, por conseguinte, podem cobrir os níveis de risco mais elevados, enquanto o mercado privado assegura alguns ou todos os níveis mais baixos de risco.

Questões

- (4) Como podem ser concebidos e financiados os programas de (res)seguros públicos ou obrigatórios para se evitar o problema do risco moral?

2.5. Seguros paramétricos baseados em índices meteorológicos e outras soluções inovadoras

2.5.1. Seguros paramétricos baseados em índices meteorológicos

Nos regimes tradicionais de seguros contra as intempéries, como os seguros de imóveis ou de responsabilidade civil, as indemnizações são pagas após uma avaliação dos prejuízos do segurado. Quando uma avaliação é concluída e acordada, o segurado recebe um pagamento indemnizatório.

Num regime de seguros baseado em índices paramétricos, os prejuízos resultantes de fenómenos meteorológicos extremos são compensados quando um índice meteorológico predeterminado se desvia da sua média histórica, independentemente dos prejuízos efetivamente sofridos. Este tipo de seguros depende da mensuração de um índice objetivo e independente que está estreitamente relacionado com os prejuízos efetivamente sofridos. É possível combinar seguros indemnizatórios tradicionais com seguros paramétricos.

Com base nos ensinamentos e na experiência obtida com diferentes iniciativas regionais¹⁵, os seguros paramétricos poderiam ser considerados uma solução, tanto para o setor privado como para o público, por exemplo, para as infraestruturas públicas críticas. Pode melhorar a acessibilidade dos seguros, ao reduzir os custos administrativos, uma vez que não incluem um processo de regularização dos pedidos de indemnização. Também acelera os pagamentos e pode ser associado a contratos de seguro mais simples. A cobertura paramétrica pode ajudar a reduzir as assimetrias de informação entre as seguradoras e os clientes. Por outro lado, estes contratos implicam um risco de base significativo, ou seja, os pedidos de indemnização não correspondem a prejuízos reais sofridos e as seguradoras poderão não estar em condições de os avaliar.

Os seguros são um requisito essencial para o desenvolvimento, dado que as perdas não seguras podem prolongar o ciclo da pobreza e impedir o crescimento económico. Instrumentos alternativos e simplificados de transferência de risco, como os produtos de microsseguros, estão a ser desenvolvidos nos países em desenvolvimento. Os programas de seguros paramétricos, apoiados pela Comissão, foram igualmente aplicados em países terceiros particularmente expostos às intempéries e ao risco de catástrofes, como secas, terremotos e tempestades¹⁶.

2.5.2. *Investigação meteorológica*

A complexidade da definição dos parâmetros e o risco de base podem criar problemas ao alargamento destes regimes. A investigação meteorológica tem de identificar índices viáveis, mas estes só podem ser alargados para uma cobertura generalizada se houver uma cobertura sistemática do território com estações meteorológicas suficientemente próximas das pessoas seguradas e das zonas de risco identificadas. Para além da presença física de estações meteorológicas, é necessário recolher, manter, partilhar e arquivar os dados e torná-los facilmente disponíveis em relação aos eventos segurados. A utilização dos dados de satélite em combinação com análises e previsões numéricas, já proporcionou um aumento contínuo das competências necessárias para efetuar previsões meteorológicas.

Do mesmo modo, podem ser exploradas as possibilidades de utilizar índices baseados em informações de satélites que utilizam instrumentos de deteção remota. Muitos setores económicos são sensíveis às condições climáticas e, por conseguinte, às alterações climáticas. Por conseguinte, os benefícios do investimento em infraestruturas meteorológicas vão além do desenvolvimento de produtos de seguros baseados em índices, abrangendo nomeadamente a silvicultura e os produtos agrícolas. A Comissão está atualmente a realizar consultas para a criação futura de um serviço de monitorização das alterações climáticas no quadro do Programa Europeu de Monitorização da Terra (GMES)¹⁷.

¹⁵ Como a «*Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility*» (CCRIF) ou a «*Pacific Catastrophe Risk Assessment and Financing initiative*» (PCRAFI).

¹⁶ Por exemplo, o «*Global Index Insurance Facility*» estabelecido pelo Banco Mundial.

¹⁷ Regulamento (UE) n.º 911/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de setembro de 2010, relativo ao Programa Europeu de Monitorização da Terra (GMES) e suas operações iniciais (2011-2013) (*JO L 276 de 20.10.2010, p. 1*).

2.5.3. Valores mobiliários ligados a seguros

Os valores mobiliários ligados a seguros, tais como as «obrigações catástrofe» (*catastrophe bonds*) ou outros instrumentos alternativos de transferência de riscos, podem ser vistos como uma forma eficaz de aumentar a capacidade de subscrição de seguros contra catástrofes naturais, eventos muito improváveis, com reduzida frequência, mas de grande impacto.

Para as seguradoras, resseguradores e empresas, estas obrigações proporcionam uma proteção plurianual contra catástrofes naturais com um de risco de crédito mínimo para as contrapartes. Para os investidores, oferecem a possibilidade de diversificar e reduzir a sua carteira de risco, dado que o incumprimento das obrigações não está correlacionado com o incumprimento da maior parte dos outros valores mobiliários.

Questões

- (5) Deteta algumas dificuldades, barreiras ou limitações à utilização de informação para gerar seguros paramétricos? Quais os fatores que poderiam aumentar a promoção e adesão a estas soluções inovadoras de seguros?

3. SENSIBILIZAÇÃO, PREVENÇÃO E ATENUAÇÃO DO RISCO DE CATÁSTROFES

Existe uma forte consciência política na União Europeia acerca da necessidade de desenvolver e aplicar políticas fortes em matéria de gestão do risco de catástrofes («*Disaster Risk Management*» - DRM), que visam aumentar a resiliência contra catástrofes e atenuar os seus efeitos mais graves¹⁸, tanto dentro da União como no contexto da sua ação externa.

A nível internacional, a resiliência e a redução dos riscos de catástrofe foram incluídos como tema fundamental em cimeiras internacionais como a Cimeira do Rio sobre o desenvolvimento sustentável em 2012, ou nas iniciativas do G-20 sobre a gestão do risco de catástrofes e o desenvolvimento de um quadro metodológico destinado a ajudar os governos a desenvolver um sistema de estratégias de DRM mais eficazes e, em especial, estratégias financeiras partindo de um reforço da avaliação dos riscos e o respetivo financiamento¹⁹. Além disso, o processo no sentido de um novo quadro internacional para a redução dos riscos de catástrofes (pós-Quadro de Acção de Hyogo para 2015) dedica maior atenção aos aspetos financeiros da gestão dos riscos de catástrofes, bem como aos custos económicos das catástrofes.

A gestão dos riscos de catástrofes naturais exige uma melhor gestão da exposição aos perigos naturais, através do planeamento urbano e do ordenamento do território. Uma política de gestão de catástrofes deve contemplar a prevenção, a resiliência e a redução da vulnerabilidade individual, bem como o reforço dos ecossistemas. Nas zonas propensas a catástrofes, os proprietários terão de investir mais em medidas de redução dos riscos imobiliários.

A gestão dos riscos de catástrofes pode ajudar a promover desenvolvimento e a prosperidade económica estáveis:

¹⁸ Comunicação da Comissão relativa a uma abordagem comunitária sobre a prevenção de catástrofes naturais ou provocadas pelo homem (COM(2009) 82 final). Conclusões do Conselho sobre um quadro comunitário para a prevenção de catástrofes na UE (2979.ª reunião do Conselho, Bruxelas, 30 de novembro de 2009) e Comunicação da Comissão «Estratégia da UE de apoio à redução do risco de catástrofes nos países em desenvolvimento» (COM (2009) 84 final).

¹⁹ «G20/OECD methodological framework on disaster risk assessment and risk financing».

- A curto prazo, o investimento na gestão de riscos poderá ser um meio de aceleração das ações para o crescimento e o emprego (novas tecnologias, investigação e desenvolvimento, edifícios e infraestruturas resilientes, instrumentos financeiros inovadores);
- A médio prazo, a melhoria da avaliação das catástrofes e da resiliência contribui para a sustentabilidade estrutural das finanças públicas e privadas e para melhorar a estabilidade macroeconómica, reduzindo o impacto negativo das catástrofes naturais ou de origem humana no crescimento e nos orçamentos públicos ou privados.
- Numa perspetiva de longo prazo, o investimento na gestão dos riscos tem uma grande percentagem de retorno e contribui para o desenvolvimento económico sustentável.

A avaliação dos riscos (incluindo a análise da exposição e vulnerabilidade) é um passo importante e fundamental para a gestão do risco de catástrofes e o processo de planeamento, a fim de se atribuírem recursos financeiros. As avaliações multiriscos, que têm em consideração as eventuais interações de riscos e vulnerabilidades, também ajudam a enfrentar os riscos correlacionados e os efeitos de arrastamento.

O desenvolvimento das capacidades de resiliência é um esforço a longo prazo que deve estar firmemente integrado nas políticas e no planeamento nacionais; as estratégias de resiliência também fazem parte integrante do processo de desenvolvimento e contribuem para diferentes políticas a longo prazo, em especial a adaptação às alterações climáticas e a segurança alimentar.

3.1. A fixação dos preços dos seguros como um incentivo baseado no mercado para promover a sensibilização aos riscos, bem como a sua prevenção e atenuação

Os governos podem continuar a absorver uma grande parte dos custos das medidas de atenuação e de ajuda pública, continuando a compensar generosamente as vítimas. Mas é provável que tal aumente as dificuldades orçamentais e incentive uma evolução indesejável nas zonas de risco. Em alternativa, as autoridades públicas podiam retirar recursos desta área, controlar o desenvolvimento nas zonas de risco e confiar mais nas forças de mercado para incentivar a responsabilidade individual para reduzir os prejuízos e subscrever os respetivos seguros.

As seguradoras podem oferecer incentivos de mercado para a prevenção dos riscos. A fixação dos preços em função do risco pode incentivar os segurados a adotar medidas individuais adequadas para reduzir a vulnerabilidade dos seus bens. Se os prémios refletirem adequadamente o nível de risco e forem acompanhados de descontos para os segurados que invistam na redução dos riscos, serão uma fonte de motivação para a adoção de medidas de redução dos riscos. No entanto, muitas vezes o custo da redução antecipada dos riscos para os indivíduos não é economicamente viável, em comparação com a simples subscrição de seguros contra os riscos ou com a adoção de medidas de prevenção dos riscos a nível comunitário. Se os prémios dos seguros refletissem os riscos reais, os comportamentos de risco elevado seriam demasiado onerosos. Os papéis dos setores público e privado na ação de prevenção dos riscos devem, por conseguinte, ser sempre tidos em consideração.

De acordo com a jurisprudência estabelecida, as seguradoras têm de a liberdade de definir os prémios de seguro²⁰.

²⁰ Processo C-59/01, *Comissão/Itália*, Col. 2003, p. I-1759. No processo C-347/02, *Comissão/França*, Col. 2004, p. I-7557, o Tribunal especifica que um sistema em que as seguradoras continuam a ser

A fixação dos preços com base nos riscos²¹ exige um procedimento sofisticado de subscrição. Tal exige um elevado grau de informação e implica custos administrativos para as seguradoras. A definição dos preços com base nos riscos poderá dissuadir as pessoas de viverem em zonas de risco, ou levá-las a necessitar da intervenção pública. A diferenciação dos prémios segundo o risco envolve igualmente custos administrativos, mas pode evitar pedidos futuros de indemnizações, uma vez que os prémios estimulam a redução dos riscos de catástrofes.

A fixação dos preços com base nos riscos pode, contudo, penalizar determinados grupos de alto risco. Podem existir riscos que não possam ser segurados ou riscos que exijam um aumento incomportável do prémio.

A responsabilidade dos privados pelos riscos de catástrofe pode também desempenhar um papel importante na criação de incentivos de mercado para as medidas de prevenção e inibir o desenvolvimento nas zonas de risco. Colocam-se questões fundamentais de equidade e solidariedade social a nível da atribuição de responsabilidades, em especial nas regiões mais pobres e vulneráveis.

As autoridades públicas podem decidir impor o recurso a prémios de seguro comuns ou forfetários, o que coloca as pessoas que vivem em zonas de baixo risco a subvencionar as restantes. A fixação dos prémios pode aumentar a taxa de cobertura dos consumidores das zonas de risco. Contudo, esse sistema agrava as externalidades da utilização de terrenos: com a fixação dos prémios, os segurados não pagam mais pelo risco que geram ao viverem em zonas expostas. Todas as localizações autorizadas implicam os mesmos custos com seguros para os agregados familiares. Combinando a solidariedade com restrições e normas de construção rigorosas, é possível corrigir as imperfeições da internalização dos riscos e aumentar a eficácia. O valor dos prémios pode igualmente estabelecer uma distinção entre zonas de risco, através do reconhecimento parcial dos diferentes níveis de risco.

Questões

- (6) A fixação dos prémios com base no risco pode motivar os consumidores e seguradoras a tomar medidas de redução e gestão dos riscos? Qual seria a diferença de impacto da fixação dos prémios com base no risco, caso os seguros contra catástrofes fossem obrigatórios? Em geral, as seguradoras adaptam os prémios na sequência da aplicação de medidas de prevenção dos riscos?
- (7) Existem certos tipos de catástrofes em que a fixação dos prémios deva ser proposta? A fixação dos prémios deve ser acompanhada de limites máximos para os pagamentos?
- (8) Que outras soluções poderiam ser oferecidas aos consumidores com baixos rendimentos que, de outro modo, poderiam ser excluídos dos produtos de seguros contra catástrofes?

livres de estabelecer o montante do prémio de base é compatível com o princípio de fixação dos prémios de seguro. No processo C-518/06, *Comissão/Itália*, Col. 2009, p. I-3491, o Tribunal explica igualmente que, se a legislação nacional definir um quadro técnico em que as seguradoras devem calcular os seus prémios, esta restrição da liberdade de fixação das tarifas não é proibida pela Terceira Diretiva 92/49/CEE sobre os seguros não vida.

²¹ De acordo com o Centro Comum de Investigação (2012), os prémios baseados no risco não são amplamente adotados, uma vez que só são sistematicamente utilizados em seis Estados-Membros para inundações, em cinco Estados-Membros para tempestades e em quatro Estados-Membros para terremotos.

3.2. Contratos a longo prazo de seguros contra catástrofes

Os riscos de catástrofes naturais são, em princípio, objeto de contratos anuais. Os contratos anuais proporcionam mais flexibilidade e possibilidades de escolha, pois os consumidores podem mudar regularmente entre companhias seguradoras e produtos concorrentes.

Um contrato de seguro a longo prazo com preços transparentes baseados no risco e reduções dos prémios em caso de redução dos riscos poderia reforçar as medidas de estímulo económico, tornando o investimento na redução dos riscos benéfico para ambas as partes (seguradoras e segurados). Um contrato a longo prazo com um preço garantido, ou um preço com condições predefinidas de preços máximos, ou com ajustamentos regulares à inflação, poderia proporcionar maior segurança financeira e contratual para os segurados. Também pode fazer baixar os custos administrativos e os custos de transação para ambas as partes, dado que os contratos não teriam de ser renegociados anualmente.

No entanto, podem criar uma maior incerteza e ambiguidade quanto aos riscos subjacentes. Aparentemente, o prémio de seguro anual de um contrato plurianual deverá ser superior ao prémio de um contrato anual equivalente. Por conseguinte, os requisitos de capital e a remuneração do capital exigida pelos investidores também seria mais elevada. Por outro lado, segundo a Diretiva «Solvência II», os contratos de seguro a longo prazo aumentam o capital da seguradora porque o lucro previsto ao longo de toda a duração do contrato é reconhecido desde o início.

Atualmente, as seguradoras propõem contratos de seguro de vida ou de saúde a longo prazo. Contudo, ainda não é claro se será possível estabelecer seguros de imóveis a longo prazo e fornecer simultaneamente cobertura a preços acessíveis.

Questões

- (9) Existem razões para promover os contratos a longo prazo de seguros contra catástrofes? Quais seriam as vantagens/inconvenientes, respetivamente, para as seguradoras e os segurados?

3.3. Requisitos de informação pré-contratual e contratual

Os consumidores têm de compreender claramente o tipo de cobertura de que beneficiam, o seu modo de funcionamento em caso de catástrofe e ter consciência de que a sua apólice diz respeito a impactos extraordinários, e não a perdas comuns. A recente investigação realizada pelo Centro Comum de Investigação sugere que os consumidores não têm tendência para subscrever seguros contra catástrofes que cubram eventos pouco prováveis com efeitos de grande escala²². A situação financeira difícil de muitas famílias em vários Estados-Membros é igualmente suscetível de desincentivar a compra de seguros contra catástrofes.

Contrariamente à Diretiva 2002/83/CE relativa ao seguro de vida²³, a Primeira, Segunda e Terceira Diretivas relativas ao seguro não vida (respetivamente, 73/239/CEE²⁴, 88/357/CEE²⁵

²² Centro Comum de Investigação (2012).

²³ Diretiva 2002/83/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de novembro de 2002, relativa aos seguros de vida (JO L 345 de 19.12.2002, p. 1).

²⁴ Primeira Diretiva 73/239/CEE do Conselho, de 24 de julho de 1973, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao acesso à atividade de seguro direto não vida e ao seu exercício (JO L 228 de 16.8.1973, p. 3).

²⁵ Segunda Diretiva 88/357/CEE do Conselho, de 22 de junho de 1988, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao seguro direto não vida, que

e 92/49/CEE²⁶) não contêm quaisquer regras sobre a informação pré-contratual e contratual dos subscritores de seguros. A Diretiva «Solvência II» 2009/138/CE²⁷ também não prevê este tipo de regras para os seguros não vida.

Assim, no ramo dos seguros não vida, os requisitos de informação para as seguradoras, destinados a proteger os consumidores, variam consideravelmente. É crucial aumentar a confiança dos consumidores, criando regras claras e eliminando as incertezas jurídicas. Um mercado com consumidores bem informados obriga as companhias de seguros a competirem para os atraírem e reterem. Os requisitos de informação pré-contratual e contratual harmonizados permitiriam igualmente reforçar a confiança dos consumidores e incentivá-los a comprar com segurança em toda a União Europeia.

Questões

(10) Considera que existe a necessidade de harmonizar os requisitos relativos à informação pré-contratual e contratual a nível da UE? Em caso afirmativo, a abordagem deve visar uma harmonização plena ou mínima? Que requisitos relativos às obrigações contratuais devem ser incluídos? Por exemplo:

- Natureza dos riscos segurados;
- Adaptação e medidas preventivas para minimizar os riscos segurados;
- Características e vantagens (como a indemnização da totalidade dos custos de substituição, ou do valor dos ativos amortizados);
- Exclusões ou limitações;
- Pormenores sobre a apresentação de um pedido de indemnização, por exemplo, se o prejuízo e a sua notificação não devem exceder o período de vigência do contrato;
- Quem suporta os custos da investigação e quantificação dos prejuízos, e em que medida;
- Consequências contratuais do não cumprimento pela seguradora da obrigação de fornecer informações;
- Vias de recurso, os custos e procedimentos para exercer o direito de rescisão;
- Renovações dos contratos;
- Tratamento das queixas.

fixa disposições destinadas a facilitar o exercício da livre prestação de serviços e que altera a Diretiva 73/329/CEE (JO L 172 de 4.7.1988, p. 1).

²⁶ Diretiva 92/49/CEE do Conselho, de 18 de junho de 1992, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao seguro direto não vida e que altera as Diretivas 73/239/CEE e 88/357/CEE (terceira diretiva sobre o seguro não vida) (JO L 228 de 11.8.1992, p. 1).

²⁷ Diretiva 2009/138/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2009, relativa ao acesso à atividade de seguros e resseguros e ao seu exercício (Solvência II) (JO L 335 de 17.12.2009, p. 1).

3.4. Termos e condições dos seguros

O risco moral corresponde a uma mudança de comportamento da pessoa que, uma vez segurada, tem menos incentivos para prevenir a ocorrência de um prejuízo podendo, por conseguinte, haver uma maior probabilidade de que os efeitos negativos do evento segurado se produzam. Este efeito seria exacerbado caso não houvesse um mecanismo que refletisse os prejuízos nos prémios subsequentes.

Para reduzir os efeitos do risco moral, diferentes tipos de cláusulas e exclusões - concebidas para incentivar comportamentos que limitam o risco - são utilizadas no âmbito dos contratos de seguro.

As franquias obrigam os segurados a suportar uma parte dos prejuízos, uma vez que um determinado montante é deduzido do pedido de indemnização. Têm por objetivo eliminar os pedidos de pequeno montante. O cosseguro é um acordo em que o prejuízo é partilhado entre o segurado e a seguradora, numa base percentual predefinida. Os contratos também podem incluir limites (quer um limite máximo, quer a exclusão de certos elementos vulneráveis, por exemplo, os defeitos de construção).

As disposições contratuais supramencionadas podem exceder a capacidade, o controlo ou a responsabilidade do segurado e podem não ser adequadas ou eficazes para incentivar medidas de redução dos riscos. Por outro lado, em caso de aumento das franquias, limites e cosseguros para fazer face aos riscos adicionais de catástrofe, os segurados com baixos rendimentos que peçam indemnizações de montante «insignificante» podem ser afetados.

Questões

- (11) As franquias, limites, cosseguros e outras exclusões impedem eficazmente o risco moral? Que termos e condições alternativos poderiam ser adequados para os seguros contra catástrofes, tendo em conta que o segurado pode não ter a possibilidade de adotar medidas efetivas de redução dos riscos de catástrofe?

3.5. Dados, investigação e informação

Antes de oferecerem cobertura contra um evento incerto, as seguradoras devem identificar e quantificar a sua probabilidade e consequências. Se houvesse a certeza, ou quase, de que certos eventos geradores de prejuízos não iriam ocorrer em determinada região e período, o elemento de risco não existiria e, por conseguinte, não poderia ser objeto de um seguro. Os eventos de frequência extremamente baixa também podem ser considerados difíceis de segurar, ou impossíveis de segurar na sua totalidade, uma vez que as seguradoras podem não dispor dos dados que permitam avaliar corretamente os riscos.

A assimetria de informação entre o segurado e a seguradora determina o processo de subscrição. As seguradoras têm de dispor de informações adequadas para definir os grupos de risco, a fim de evitarem a «antisseleção». Se as informações adequadas não estiverem disponíveis, os prémios baseados no risco são difíceis de calcular. A falta e a ambiguidade dos dados são obstáculos ao desenvolvimento dos seguros contra catástrofes.

Dispor de melhor informação ajudará a reduzir a incerteza. Os serviços públicos poderiam fornecer a preços acessíveis, às partes interessadas, incluindo seguradoras, o acesso a dados fiáveis e precisos sobre os riscos naturais passados e futuros, por exemplo, como um serviço público dos institutos nacionais de meteorologia, das agências responsáveis pela gestão das cheias ou dos observatórios de catástrofes.

Para os investigadores e serviços públicos, como as agências responsáveis pela gestão das cheias, é importante disporem um melhor acesso às tecnologias e redes fundamentais, de

pessoal qualificado, bem como de acesso e da possibilidade de compararem os dados sobre prejuízos segurados (e não segurados) de catástrofes anteriores. Isso contribuirá para melhorar a investigação sobre o impacto de riscos naturais anteriores e futuros e pode ajudar a melhorar as estratégias gestão do risco de catástrofes e a ação dos serviços públicos. Os dados agregados comparáveis recolhidos pelo setor dos seguros (incluindo ferramentas de visualização ou plataformas de informação sobre riscos) podem também ser partilhados com os organismos do setor público e do setor privado, para melhorar a avaliação dos riscos.

Os consumidores também enfrentam obstáculos, nomeadamente por disporem de pouca ou nenhuma informação, podendo a falta de sensibilização para os riscos reais significar que a perceção do risco das pessoas é diferente dos seus riscos reais. Muitas pessoas consideram que a probabilidade de uma catástrofe que cause danos aos seus bens é suficientemente baixa para não justificar o investimento na atenuação dos seus riscos. Quando tomam decisões que implicam custos, os consumidores devem ter em conta os benefícios potenciais decorrentes do investimento a longo prazo. A existência de informações sobre os perigos e riscos num formato de fácil leitura, tais como dados cartográficos sobre os perigos ou riscos de determinada zona, matrizes de risco ou curvas de riscos, que permitem identificar os possíveis eventos e a sua probabilidade, os efeitos esperados e o nível de exposição, pode educar e sensibilizar os consumidores. O fornecimento de informações sobre os riscos meteorológicos é, por conseguinte, necessário, pois permite que os investidores e os consumidores incluam mais informação nas suas decisões de investimento e aquisição. Para além de uma melhor informação e maior acesso aos dados, um nível mais elevado de normalização dos dados (por exemplo, definições comuns) aumentaria a qualidade das análises.

A Plataforma Europeia para a Adaptação Climática (CLIMATE-ADAPT)²⁸ poderia ser utilizada para recolher e disponibilizar informação sobre os regimes de seguros contra intempéries ou sobre os métodos de avaliação dos riscos nos Estados-Membros. Outra abordagem possível seria a fornecer essa informação como parte de um pacote abrangente de informações sobre a gestão de catástrofes.

As seguradoras poderiam desenvolver orientações para os decisores políticos e os promotores e gestores de projetos sobre a utilização de seguros para apoiar a adaptação e a gestão de catástrofes. Essas orientações poderiam incluir uma descrição de como utilizar os seguros na estratégia de gestão dos riscos, ou seja, sobre a forma de quantificar e definir os riscos que podem ser prevenidos, e como, e quais os que podem ser segurados de forma eficaz. Isto permitirá melhorar a eficiência económica global da elaboração das políticas, do planeamento e da gestão de projetos.

Questões

- (12) Como poderão os dados sobre os efeitos de catástrofes passadas ser melhorados (por exemplo, mediante a utilização de formatos normalizados, da melhoria do acesso e da comparabilidade dos dados das seguradoras e de outros organismos)?
- (13) Como poderia a cartografia dos riscos de catástrofe atuais e projetados/futuros ser melhorada (por exemplo, através das atuais abordagens da UE de cartografia dos riscos de inundação previsto na Diretiva «Inundações» 2007/60/CE²⁹, da cooperação em matéria de proteção civil³⁰ e da promoção de orientações da UE sobre a gestão dos riscos³¹)?
- (14) Como poderão ser fomentados uma melhor partilha de dados, a análise dos riscos e

²⁸

<http://climate-adapt.eea.europa.eu/>

os métodos de modelização dos riscos? Os dados disponíveis devem ser divulgados publicamente? A UE deve agir neste domínio? Como incentivar a prossecução do diálogo entre o setor dos seguros e os decisores políticos neste domínio?

3.6. A promoção de iniciativas de financiamento dos riscos no quadro da política de cooperação e desenvolvimento da UE

A nível mundial, os seguros desempenham um papel fundamental para ajudar os países e as regiões particularmente vulneráveis às catástrofes a criar mecanismos financeiros de emergência eficazes para fazer face aos custos económicos crescentes das catástrofes e dos choques globais.

Instrumentos alternativos e simplificados de transferência de risco, como os produtos de microsseguros, estão a ser desenvolvidos nos países em desenvolvimento. Os programas de seguros paramétricos, apoiados pela Comissão, foram igualmente aplicados em países terceiros particularmente expostos às intempéries e ao risco de catástrofes, como secas, terremotos e tempestades.

Deve ser dada especial atenção ao reforço da cooperação com os principais parceiros internacionais (por exemplo, o Banco Mundial e a Sociedade Financeira Internacional) e ao aumento do apoio externo da União aos países em desenvolvimento para a criação de soluções inovadoras de financiamento dos riscos através de seguros, resseguros ou «obrigações catástrofe».

A Comissão propôs recentemente um plano de ação sobre as medidas a tomar para melhorar a resiliência dos países em desenvolvimento, incluindo também abordagens inovadoras para a gestão dos riscos, e para reforçar as boas práticas existentes neste domínio³².

Questões

- (15) Como pode a União ajudar mais eficazmente os países em desenvolvimento a criar soluções de proteção financeira contra as catástrofes e choques e quais deveriam ser as ações prioritárias? Que tipos de parcerias com o setor privado e as instituições internacionais devem ser prosseguidas para o efeito?

4. CATÁSTROFES DE ORIGEM HUMANA

Os riscos industriais também evoluem, não só devido ao progresso tecnológico, como à evolução dos riscos naturais. Os riscos naturais e as catástrofes podem causar acidentes «natech». As catástrofes naturais e de origem humana podem ocorrer em conjunto ou agravar-se mutuamente.

²⁹ Diretiva 2007/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, relativa à avaliação e gestão dos riscos de inundações (JO L 288 de 6.11.2007, p. 27).

³⁰ Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um Mecanismo de Proteção Civil da União, COM(2011)934 final.

³¹ Documento de trabalho dos serviços da Comissão «*Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management*» (SEC(2010) 1626 final).

³² Por exemplo, a «*Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility*» (12,5 milhões de EUR) e o «*Global Index Insurance Facility*» (24,5 milhões de EUR).

4.1. Responsabilidade ambiental e prejuízos decorrentes dos acidentes industriais

A Diretiva «Responsabilidade Ambiental» 2004/35/CE³³ encoraja, mas não obriga, os operadores industriais a possuir as garantias financeiras necessárias à reparação dos danos ambientais resultantes das suas atividades. A Comissão pode reexaminar a possibilidade de introduzir uma garantia financeira obrigatória durante o processo de revisão da diretiva, prevista para 2014, em conjunto com o relatório da Comissão previsto no artigo 18.º, n.º 2, da Diretiva «Responsabilidade Ambiental» 2004/35/CE³⁴. No entanto, a diretiva não abrange danos ambientais causados por «fenómenos naturais de caráter excecional, inevitável e irresistível». A diretiva também não abrange os danos ambientais causados por uma ação destinada a proteger contra uma catástrofe natural.

Os seguros são uma das formas de obter a garantia financeira. Contudo, frequentemente os produtos não abrangem toda a gama de responsabilidades previstas na diretiva e, na prática, não oferecem uma cobertura ilimitada. Além disso, continua a ser difícil para as companhias de seguros desenvolverem produtos específicos, porque a informação sobre os prejuízos causados por incidentes e os custos de reparação daí resultantes ainda não se encontra amplamente disponível³⁵. Os operadores industriais podem igualmente não estar conscientes da possível magnitude dos danos.

Questões

- (16) Quais são os aspetos mais importantes a ter em conta na conceção da garantia financeira e dos seguros ao abrigo da Diretiva «Responsabilidade Ambiental» 2004/35/CE?
- (17) Existem dados e instrumentos suficientes para realizar uma análise integrada dos riscos industriais relevantes e emergentes? Como pode ser assegurada a disponibilidade dos dados e a transparência da partilha e dos instrumentos? De que forma pode a cooperação entre seguradoras, empresas e autoridades competentes ser reforçada para melhorar a base de conhecimentos sobre as indemnizações e prejuízos resultantes de acidentes industriais?

4.2. Seguro de responsabilidade civil no domínio nuclear

O artigo 98.º do Tratado Euratom determina que os Estados-Membros devem tomar «todas as medidas necessárias para facilitar a celebração de contratos de seguro relativos à cobertura do risco nuclear». É necessária coerência jurídica na União Europeia para reduzir o risco moral, assegurar a proteção das vítimas nos diferentes Estados-Membros e evitar o impacto sobre o funcionamento do mercado interno decorrente das diferenças a nível da responsabilidade financeira dos operadores nucleares, que pode dar origem a uma distorção da concorrência.

Existem atualmente muitas regras diferentes sobre a responsabilidade civil no domínio da energia nuclear na União Europeia. A maioria dos Estados-Membros da UE-15 baseiam as suas disposições na Convenção de Paris sobre a responsabilidade civil em matéria de energia nuclear e na Convenção Complementar de Bruxelas, celebrada sob os auspícios da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE). No entanto, a maioria dos Estados-Membros da UE-12 fazem parte da Convenção de Viena relativa à

³³ Diretiva 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004, relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais (JO L 143 de 30.4.2004, p. 56).

³⁴ Relatório da Comissão nos termos do artigo 14.º, n.º 2, da Diretiva 2004/35/CE relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais (COM(2010) 0581 final).

³⁵ COM(2010) 0581 final e <http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/index.htm>.

Responsabilidade Civil em matéria de Danos Nucleares, celebrada sob os auspícios da Agência Internacional da Energia Atómica (AIEA). Alguns Estados-Membros não fazem parte de nenhuma convenção sobre responsabilidade nuclear. Por conseguinte, a Comissão sugeriu recentemente a criação de uma abordagem europeia sobre os regimes de responsabilidade nuclear³⁶.

O seguro contra acidentes nucleares está hoje organizado a nível nacional em agrupamentos (*pools*) de seguros (ou agrupamentos de operadores nacionais). As seguradoras podem considerar difícil segurar os operadores nucleares para além de determinados montantes, relativamente a algumas categorias de danos (por exemplo, danos ambientais) ou com prazos longos de prescrição (por exemplo, 30 anos para os danos causados à vida e à saúde). Os agrupamentos nacionais de seguradoras ou operadores são igualmente o primeiro ponto de contacto para as vítimas de um acidente nuclear.

A Comissão está atualmente a analisar esta questão e vai lançar em breve uma consulta pública. Com base nos resultados desta análise, será determinada a necessidade de tomar medidas adicionais destinadas a melhorar a indemnização das vítimas em caso de acidente nuclear e a reduzir as diferenças entre os montantes dos seguros das centrais nucleares nos diferentes Estados-Membros.

4.3. Seguros dos operadores de explorações *offshore* de petróleo e gás

A Diretiva 94/22/CE³⁷ relativa ao licenciamento da exploração de hidrocarbonetos define as condições de concessão e de utilização das autorizações de prospeção, pesquisa e produção de hidrocarbonetos. A diretiva também introduz requisitos objetivos e não-discriminatórios de capacidade financeira das entidades operadoras. Estes requisitos estabelecem os princípios gerais para garantir a concorrência leal na fase de licenciamento, mas sem incidência sobre a gestão dos riscos, a segurança ou a proteção do ambiente. Por conseguinte, a Comissão propôs requisitos adicionais relativos à gestão dos riscos, à responsabilidade ambiental e à capacidade financeira dos titulares das licenças e dos operadores³⁸.

O setor da exploração *offshore* de petróleo e gás desenvolveu diferentes opções para assegurar e comprovar a existência de capacidade financeira suficiente e adequada. Estes mecanismos revestem-se de diferentes formas, desde os autosseguros até aos mecanismos de segurança privados, como a «*Offshore Pollution Liability Association*» (OPOL)³⁹ no Nordeste do Atlântico. As consultas iniciais com a indústria da exploração *offshore* de petróleo e gás e as seguradoras sugerem que não existe atualmente qualquer opção universalmente adequada a todos os operadores. Afigura-se que os produtos de seguros na União Europeia⁴⁰ não podem

³⁶ Comunicação da Comissão «Energia 2020 - Estratégia para uma energia competitiva, sustentável e segura» (COM(2010) 0639 final), Comunicação da Comissão sobre o relatório intercalar relativo às avaliações dos riscos e da segurança («testes de resistência») das centrais nucleares na União Europeia (COM(2011) 0784 final) e Comunicação da Comissão sobre as avaliações exaustivas de risco e segurança («testes de resistência») das centrais nucleares na União Europeia e atividades correlatas (COM (2012) 571 final).

³⁷ Diretiva 94/22/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 1994, relativa às condições de concessão e de utilização das autorizações de prospeção, pesquisa e produção de hidrocarbonetos (JO L 164 de 30.6.1994, p. 3). Ver também http://ec.europa.eu/energy/oil/licensing_en.htm.

³⁸ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à segurança das atividades de prospeção e produção *offshore* de petróleo e gás (COM(2011) 0688 final).

³⁹ <http://www.opol.org.uk/>

⁴⁰ No Golfo do México já existe uma cobertura de seguro até 10 mil milhões de USD para derrames acidentais de petróleo. Noutras partes do mundo, a cobertura tradicional dos seguros situa-se entre mil e 2 mil milhões de USD.

assegurar a cobertura dos grandes acidentes da ordem de milhares de milhões de euros⁴¹. Afigura-se igualmente que os grandes operadores podem ser favoráveis e ter a capacidade para estabelecer autosseguros através de uma entidade específica, enquanto os operadores de menor dimensão podem não ter a capacidade financeira para aplicar esta solução.

Assim, não existe uma abordagem única para o financiamento dos riscos neste setor. As soluções internas e externas atualmente existentes para cobrir riscos deste tipo e dimensão estão ainda em fase embrionária. Contudo, alguns intervenientes financeiros e mercados de seguros estão a inovar rapidamente. Continuam a colocar-se questões quanto à adequação destes mecanismos e à forma como a indústria da exploração *offshore* de petróleo e gás poderia reagir e aderir aos eventuais novos produtos de seguros (por exemplo, produtos operacionais específicos). A capacidade financeira dos operadores de exploração *offshore* de petróleo e gás é um motor essencial para decidir os mecanismos que seriam mais adequados. Independentemente da abordagem escolhida, a solução deve, de uma forma abrangente, ter em consideração os eventuais riscos morais e garantir o princípio do poluidor-pagador.

Questões

- (18) Tendo em conta as especificidades da indústria de exploração *offshore* de petróleo e gás, que tipo de mecanismos inovadores de seguros seria mais adequado? Terá o setor dos seguros possibilidades de reduzir as incertezas relativas à avaliação dos riscos e ao cálculo dos prémios? Que tipo de informações devem ser disponibilizadas publicamente para favorecer o desenvolvimento de um mercado de produtos de seguros para acidentes graves?

4.4. Direitos de informação das vítimas de catástrofes de origem humana

Os prejuízos resultantes de catástrofes naturais são cobertos por seguros de danos próprios, enquanto os provocados por catástrofes de origem humana são cobertos por seguros de responsabilidade civil. O primeiro tipo é normalmente subscrito por proprietários individuais, o segundo por empresas industriais.

Se o segurado for responsável perante um terceiro, normalmente esse terceiro estaria em condições de interpelar a parte responsável e, conseqüentemente, essa responsabilidade seria coberta pelo seguro. No entanto, o tratamento dos pedidos de indemnização pode ser mais pragmático: a parte lesada pode apresentar um pedido de indemnização diretamente junto do segurador. Para que tal seja possível, a parte lesada deve ter o direito de exigir ao segurado a divulgação de certas informações. Os segurados poderiam, portanto, ser obrigados por lei a fornecer informações pormenorizadas sobre a sua cobertura de riscos.

Ao abrigo da Diretiva «Responsabilidade Ambiental», qualquer pessoa singular ou coletiva pode apresentar à autoridade competente informações e observações sobre danos ambientais resultantes de uma catástrofe de origem humana e requerer medidas de reparação. Posteriormente, a autoridade competente deve informar essas pessoas sobre as ações empreendidas, ou pode recusar-se a tomar medidas, justificando essa decisão⁴². Estas informações e observações podem incluir dados sobre os custos dos danos, os seguros

⁴¹ A Comissão está a realizar um estudo sobre a possibilidade de criar um fundo para cobrir a responsabilidade ambiental e prejuízos decorrentes de acidentes industriais.

⁴² Artigo 12.º da Diretiva 2004/35/CE.

disponíveis para financiar a sua reparação, etc. A Diretiva 2012/18/UE «Seveso III»⁴³, recentemente adotada, obriga os operadores a incluir nos seus relatórios de segurança uma descrição das medidas técnicas e não técnicas relevantes para a redução do impacto de um acidente grave. Também podem ser incluídas as informações sobre os seguros. Por outro lado, a diretiva prevê que o relatório de segurança é posto à disposição do público, mediante pedido.

Questões

- (19) Devem as condições contratuais das apólices de seguros de responsabilidade civil ser divulgadas a terceiros em caso de catástrofes de origem humana? Em caso afirmativo, de que forma?

5. REGULARIZAÇÃO DE SINISTROS

As atividades e a profissão de peritos de seguros estão atualmente excluídas do âmbito de aplicação da Diretiva 2002/92/CE relativa à mediação de seguros⁴⁴. A proposta de revisão da diretiva⁴⁵ vai incluí-las no seu âmbito de aplicação e estabelecer um procedimento simplificado de supervisão.

A regularização de sinistros em caso de catástrofe exige uma ação rápida e coordenada. A capacidade para tratar rapidamente um elevado número de pedidos e de beneficiários, muitos dos quais podem ter sofrido danos na sua integridade física, é crucial. A regularização transfronteiriça dos sinistros relacionados com as catástrofes naturais ou de origem humana tem ainda uma dimensão adicional, por se tratar de uma questão entre a companhia de seguros da pessoa responsável, ou os seus representantes, que, por definição, estão estabelecidos noutro Estado-Membro.

Questões

- (20) Existem aspetos específicos da regularização de sinistros que beneficiariam de uma maior harmonização? Em caso afirmativo, quais? Existem dificuldades práticas para os peritos de seguros operarem a nível transfronteiriço?

6. OBSERVAÇÕES GERAIS

Questão

- (21) O presente documento aborda aspetos específicos relacionados com a prevenção e os seguros de catástrofes naturais e de origem humana. Existem outras questões importantes que tenham sido omitidas ou pouco aprofundadas? Em caso afirmativo, quais?

⁴³ Diretiva 2012/18/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de julho de 2012, relativa ao controlo dos perigos associados a acidentes graves que envolvem substâncias perigosas, que altera e subsequentemente revoga a Diretiva 96/82/CE do Conselho (JO L 197 de 24.7.2012, p. 1).

⁴⁴ Diretiva 2002/92/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de dezembro de 2002, relativa à mediação de seguros (JO L 9 de 15.1.2003, p. 3).

⁴⁵ Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à mediação de seguros (reformulação) (COM(2012) 360 final).

7. QUAIS SÃO AS PRÓXIMAS ETAPAS?

A Comissão convida as partes interessadas a apresentarem as suas observações sobre todas as questões referidas no presente Livro Verde e a responder a algumas ou todas as questões colocadas acima.

Com base nos resultados desta consulta, a Comissão decidirá sobre a melhor via de ação a adotar sobre as questões apresentadas no presente Livro Verde, nomeadamente, se necessário, através de medidas legislativas.

As respostas recebidas encontrar-se-ão disponíveis no sítio Web da Comissão, a menos que seja especificamente solicitada confidencialidade, e a Comissão publicará uma síntese dos resultados da consulta.

As partes interessadas são convidadas a enviar os seus comentários, até 30 de junho de 2013, para o seguinte endereço de correio eletrónico: markt-consultation-disasterinsurance@ec.europa.eu.