

CATÁSTROFES NATURAIS E SEGUROS¹

Margarida Lima Rego

Professora da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

Rute Carvalho da Silva

Advogada

1. Introdução ao fenómeno dos seguros

A atividade seguradora é, na essência, uma atividade de gestão de riscos. O risco é, por sua vez, o elemento nuclear do contrato de seguro. Como é habitual dizer-se, não há seguro sem risco². Os mecanismos de gestão de riscos podem distinguir-se, quanto ao fim, consoante visem (i) evitar os riscos; (ii) prevenir a sua verificação; (iii) minimizar as consequências da sua verificação; ou (iv) proporcionar os meios para fazer face a essas consequências. Exemplificando, um Estado procura evitar o risco de uma explosão nuclear quando veda, por completo, a exploração de energia nuclear no seu território. Na medida em que a autorize, embora sujeitando-a ao cumprimento de apertadas regras de segurança, já admite correr esse risco, centrando os seus esforços na prevenção da ocorrência de uma explosão nuclear e na minimização dos efeitos nocivos de uma eventual explosão. Finalmente, há que assegurar a disponibilidade dos meios para ultrapassar os efeitos nocivos da explosão. Os seguros são, possivelmente, o

¹ Este texto, que serviu de base à intervenção de uma das autoras na conferência *Catástrofes Naturais – Uma realidade multidimensional*, em 24 de outubro de 2012, corresponde a uma versão abreviada do capítulo, com o título «Os seguros de riscos catastróficos», da obra coletiva *Direito(s) das catástrofes naturais*, coord. Carla Amado Gomes, Almedina 2012, pp. 269-322.

² Este tema foi desenvolvido em Margarida LIMA REGO, *Contrato de seguro e terceiros. Estudo de direito civil*, Coimbra 2010, pp. 67 ss (cap. 2).

mecanismo de gestão de riscos economicamente mais eficaz, de entre os destinados a proporcionar os meios para fazer face às consequências da verificação dos riscos.

A principal vantagem da atividade seguradora em relação aos outros setores da economia reside na circunstância de esta proporcionar aos seus clientes a satisfação de uma necessidade eventual a custo certo parcial. Para esse efeito, a atividade seguradora recorre a um ato jurídico: o contrato de seguro.

Uma das autoras deste artigo ensaiou noutra sede uma descrição do seguro como o contrato pelo qual uma parte, mediante retribuição, suporta um risco económico da outra parte ou de terceiro, obrigando-se a dotar a contraparte ou o terceiro dos meios adequados à supressão ou atenuação de consequências negativas reais ou potenciais da verificação de um determinado facto³.

A retribuição, a que usa chamar-se «prémio»⁴, é um custo certo do tomador do seguro⁵. É um custo parcial na medida em que, como é próprio dos contratos aleatórios, embora exista a possibilidade de o risco não se verificar durante a vigência do contrato e de, conseqüentemente, o segurador nada desembolsar, na eventualidade de se verificar o risco seguro – verificação a que usa chamar-se «sinistro»⁶ – o segurador poderá ter de desembolsar quantias muitíssimo superiores ao prémio⁷.

³ Margarida LIMA REGO, cit. *supra* n. 2, p. 66.

⁴ Cfr. o art. 51.º da lei do contrato de seguro, aprovada pelo DL n.º 72/2008, de 16 de Abril (adiante «LCS»). Sobre o prémio, cfr. Margarida LIMA REGO, «O prémio», em *Temas de direito dos seguros. A propósito da nova lei do contrato de seguro*, Almedina 2012 (no prelo).

⁵ Art. 18.º/d) LCS.

⁶ Art. 99.º LCS.

⁷ O seguro é um contrato aleatório, não por lidar com um risco anterior e independente do contrato, mas por criar uma álea intrínseca ao contrato. Cfr. Margarida LIMA REGO, cit. *supra* n. 2, pp. 392 ss e pp. 461 ss (caps 5.2 e 5. 4. 2).

A possibilidade de a indústria seguradora oferecer ao mercado este serviço, de cobertura ou suportaçãõ de um risco a troco de uma retribuiçãõ em regra muito inferior ao que o segurador terá de desembolsar em caso de sinistro, tem na sua base a chamada lei dos grandes números – princípio geral da matemática, e mais especificamente da probabilidade e da estatística, segundo o qual a frequência de determinados resultados tende a estabilizar com o aumento do número de casos observados, aproximando-se cada vez mais dos valores previstos⁸.

Dada a lei dos grandes números, a exposiçãõ do segurador ao risco – o grau de indeterminabilidade do resultado agregado do risco individual de todos os indivíduos por este segurados – é inferior à soma das exposições ao risco de todos eles – o grau de indeterminabilidade de cada um dos resultados contemplados. Mais precisamente, permanecendo iguais todos os demais fatores, a volatilidade ou variabilidade do resultado previsto, e conseqüentemente a exposiçãõ do segurador ao risco, variam numa proporçãõ inversa à raiz quadrada do fator do aumento do número total de casos observados, ou seja, a percentagem da variabilidade diminui, embora lentamente, à medida a que aumenta o número de casos observados.

Com o aumento do número de casos observados, embora aumente o total absoluto da perda estimada, diminui em simultâneo a margem de erro⁹, o que otimiza a utilizaçãõ dos recursos financeiros do segurador, permitindo-lhe reservar para futuros pagamentos um montante de liquidez mais aproximado do valor que irá, efetivamente, ter de desembolsar. A natureza socialmente positiva do seguro reside, precisamente, na circunstância de a poupança que um segurador precisa de realizar para fazer face a todos os sinistros ser muito inferior à soma das quantias que cada um dos seus segurados, individualmente, teria de poupar para o mesmo efeito. O fenómeno da

⁸ Cfr. J. S. TRIESCHMANN, S. G. GUSTAVSON, *Risk management & insurance*, 9.ª ed., Cincinnati OH 1995, pp. 35-36; e R. I. MEHR, E. CAMMACK, *Principles of insurance*, 7.ª ed., Homewood IL, 1980, p. 19.

⁹ Cfr. um maior desenvolvimento do tema em Margarida Lima Rego, cit. supra n. 2, pp. 130 ss (cap. 2.3.1).

mutualização, ou compensação dos riscos no seio de uma coletividade, leva a que este seja um caso em que o todo é bem menor do que a soma das suas partes. É esta a raiz da natureza socialmente positiva da atividade seguradora, que a afasta, designadamente, de outras atividades assentes em contratos aleatórios, tais como os de jogo e aposta.

A lei dos grandes números só funciona se os riscos forem «agregáveis». Até não há muito tempo, era corrente a afirmação, nos manuais de economia dos seguros, de que só seriam agregáveis os riscos que fossem simultaneamente (i) homogêneos e (ii) independentes¹⁰. Atualmente esta afirmação já não colhe e neste momento, há antes quem sustente que os riscos são seguráveis quando forem... seguráveis. A questão deixaria de ser analisada em abstrato e passaria a ser tratada com base na experiência prática, sendo a segurabilidade de um risco aferida unicamente em função da resposta dada pelo mercado a uma procura de seguros para cobertura desse risco. Segundo esse critério, os riscos seriam seguráveis quando a sua transferência no mercado privado dos seguros possa organizar-se de modo a fornecer a um potencial tomador a cobertura de que precisa¹¹. No entanto, aquela continua a ser uma importante premissa da atividade seguradora: a homogeneidade e independência dos riscos são hoje tidas por elementos ideais da segurabilidade dos riscos, sem que a falta de um deles ou de ambos lhes retire, necessariamente, a segurabilidade¹².

Mais do que a mensurabilidade, ao segurador interessará normalmente a prévia existência de medições. Isto pressupõe a existência de uma base suficientemente alargada de casos homogêneos e independentes observados. Para serem comparáveis, os casos deverão apresentar suficientes pontos de contacto entre si, o que não carece de ulteriores

¹⁰ Cfr. R. I. MEHR, E. CAMMACK, cit. *supra*, n. 8, pp. 32-33; D. L. BICKELHAUPT, *General insurance*, 11.ª ed., Homewood IL, 1983, p. 13; e G. L. HEAD, M. W. ELLIOT, J. D. BLINN, *Essentials of risk financing*, I, 2.ª ed., Malvern, 1993, pp. 171-172.

¹¹ Neste sentido, C. COURBAGE, P. M. LIEDTKE, *Insurability*, p. 228.

¹² E. J. VAUGHAN/ T. M. VAUGHAN, *Fundamentals of risk and insurance*, 10.ª ed., Nova Iorque, 2007, pp. 41-42; e J. S. TRIESCHMANN, S. G. GUSTAVSON, cit. *supra* n. 8, pp. 35-36.

explicações, e não deverão estar causalmente relacionados uns com os outros, ou seja, não deverão depender da ocorrência uns dos outros ou de um mesmo facto. Esta, uma decorrência do princípio da diversificação – princípio geral da economia cuja importância atravessa as fronteiras das diversas áreas do sistema financeiro.

2. A cobertura de riscos catastróficos: um desafio

A explicação que antecede é importante para a compreensão de algumas das dificuldades que a indústria seguradora enfrenta quando se propõe segurar riscos «catastróficos».

Os riscos catastróficos, como riscos que são, são o resultado de um juízo de risco¹³. Este é, antes de mais, um juízo probabilístico, na medida em que em toda a identificação de um risco está presente, necessariamente, uma ideia de «possibilidade», numa noção restrita em que esta é, não apenas o oposto de impossibilidade, mas também o oposto de necessidade. Recorrendo a linguagem matemática: no sentido em que o termo «possibilidade» é aqui utilizado, possibilidade é toda a probabilidade situada entre 0 (impossibilidade) e 1 (certeza)¹⁴.

Temos, então, que em todo o juízo de risco, há um apontar de dedo a uma incerteza, que, no caso dos riscos que serão cobertos por contratos de seguro, será uma incerteza quanto (i) à ocorrência do sinistro; (ii) ao momento de ocorrência do sinistro; e/ou (iii) à magnitude das consequências da ocorrência do sinistro. É o elemento descritivo do risco, resultado de um juízo de risco.

¹³ A caracterização dos juízos de risco e do fenómeno do risco, e a identificação das características dos riscos de seguro, é um tema desenvolvido por Margarida LIMA REGO, cit. *supra* n. 2, pp. 67 ss (cap. 2).

¹⁴ Cfr. M. DREHER, *Die Versicherung als Rechtsprodukt. Die Privatversicherung und ihre rechtliche Gestaltung*, Tubinga, 1991, p. 36; e H. MÖLLER, «Moderne Theorien zum Begriff der Versicherung und des Versicherungsvertrages» (1962) 51 ZVersWiss 269-289, p. 276.

Para além do elemento descritivo, temos ainda o elemento normativo do risco: o «desvalor» que o sujeito do juízo de risco necessariamente associa a esse resultado. O resultado deverá ter um impacto negativo na vida do sujeito de risco, só assim se podendo qualificar uma qualquer incerteza como um risco.

Em suma, o risco é o resultado de um juízo metajurídico, exógeno e anterior ao contrato de seguro, identificador de uma possibilidade negativamente valorada pelo respetivo sujeito. Há que atentar agora nas características que o resultado de um juízo de risco tem de reunir para que o seu sujeito possa qualificá-lo como um risco «catastrófico».

Para definir risco catastrófico, ou mesmo catástrofe, a indústria seguradora recorre às suas próprias definições de «catástrofe». Segundo o *Insurance Information Institute*, uma catástrofe é um desastre, de origem natural ou humana, com um potencial causador de danos em bens seguros cujo valor global ultrapasse uma determinada fasquia, que atualmente a indústria norte-americana fixa em vinte e cinco milhões de dólares dos Estados Unidos da América (USD 25.000.000,00)¹⁵.

Nos seguros de riscos catastróficos, não é invulgar encontrar a estipulação de que um dado evento só corresponderá a um sinistro, ou seja só estará coberto pelo seguro, se for oficialmente qualificado como uma catástrofe pela autoridade competente no ordenamento jurídico em causa – alguns contratos de seguros que asseguram a cobertura de eventos catastróficos apenas desencadeiam o pagamento de indemnização aos segurados no momento em que a entidade soberana desse mesmo país declara o evento registado como sendo uma catástrofe¹⁶.

¹⁵ Definição do INSURANCE INFORMATION INSTITUTE, «Catastrophes: insurance issues», setembro de 2011, p. 1, disponível em <http://www.iii.org/media/hottopics/insurance/catastrophes/>. O *Insurance Information Institute* (www.iii.org) foi criado há cerca de meia centena de anos por um conjunto de seguradores norte-americanos e tem por missão «promover a compreensão pública dos seguros – o que fazem e como funcionam».

Se não existe uma definição unívoca e universal de «catástrofe», muito menos podemos contar com uma classificação unânime das várias espécies de catástrofes. No entanto, para os nossos propósitos importa apenas identificar os principais riscos que podem estar em causa quando se fala em segurar «riscos catastróficos».

A generalidade das classificações de riscos catastróficos divide-os, antes de mais, em função da sua origem natural ou humana, embora com a ressalva de que nem sempre é clara a fronteira entre as catástrofes de origem natural e de origem humana.

Há duas características comuns aos riscos catastróficos que são de especial importância para a indústria seguradora: estes riscos são, tipicamente, de frequência reduzida e são riscos de elevada magnitude. Interessa, pois, para a qualificação de um risco como catastrófico, que o evento contemplado seja suscetível de causar danos avultados, não se exigindo, naturalmente, que tais danos venham a verificar-se. O juízo de risco é sempre um juízo de prognose, um juízo dirigido para o futuro¹⁷.

A primeira característica dificulta a reunião de dados suscetíveis de proporcionar à indústria seguradora uma base sólida para a formulação dos seus cálculos. Sem uma base suficientemente alargada de casos homogéneos e independentes observados, podemos afirmar ainda hoje, sem receio de errar, que aumenta em muito a complexidade da medição deste risco, na medida em que os instrumentos de que a ciência atuarial se tem tradicionalmente socorrido para avaliar os riscos ditos «normais», que serão aqueles em relação aos quais dispomos de uma base suficientemente alargada de casos homogéneos e independentes observados, são

¹⁶ S. MUTENGA, S. K. STAIKOURAS, «The theory of catastrophic risk financing: a look at the instruments that might transform the insurance industry» (2007) 32 *Geneva Papers on Risk and Insurance* 222-245, a p. 223.

¹⁷ Cfr. Margarida LIMA REGO, cit. *supra* n. 2, pp. 118 ss (cap. 2.2.4.).

inutilizáveis na avaliação de riscos catastróficos¹⁸. Em suma, não se prevê a ocorrência de catástrofes com a mesma facilidade com que se prevê a ocorrência de acidentes de viação – falamos, bem se vê, de previsões numéricas, abstratas, e não da previsão da concreta ocorrência de cada um desses acidentes de viação.

A segunda característica comum aos riscos catastróficos constitui um outro obstáculo à sua segurabilidade, desta feita devido à necessidade de assegurar a capacidade financeira do segurador para fazer face às consequências da sua verificação. Pela mutualidade, princípio basilar da atividade seguradora, muitos pagam um pouco – os prémios – para que alguns venham a receber muito – as indemnizações¹⁹. Para tanto, há que diversificar. Nos seguros de riscos catastróficos o que aconteceria, sem as devidas cautelas, seria algo de bem diferente: atendendo à sua frequência reduzida, haveria vários anos em que o segurador, com toda a probabilidade, receberia os prémios de todos os seus clientes sem nada ter de desembolsar. A certa altura, dar-se-ia a catástrofe. Nesse momento, todos, ou uma boa parte dos seus segurados viriam bater-lhe à porta. A indústria seguradora não lida facilmente com estes casos de tudo ou nada.

Esta segunda característica tem vindo a ganhar peso, ao longo dos últimos séculos. De um modo geral, um pouco por todo o mundo os grandes centros urbanos têm vindo a registar um aumento da densidade populacional. Quanto maior a densidade populacional de uma dada localidade, maior o potencial causador de danos de uma catástrofe, seja ela de origem natural ou humana. A situação agrava-se quando tais movimentos demográficos

¹⁸ E. BANKS, *Catastrophic risk analysis and management*, Chichester 2005., p. 6. Cfr. ainda A. Monti, «Climate change and weather-related disasters: what role for insurance, reinsurance and financial sectors?» (2009) 15 *Hastings West-Northwest Journal of Environmental Law & Policy* 151-172, maxime pp. 158-170.

¹⁹ Na base do seguro mantém-se o princípio de que «[p]ela mutualidade, muitos pagam os prémios estabelecidos para que somente alguns sejam indemnizados dos prejuízos que sofrerem» - P. MARTINEZ, *Teoria e prática dos seguros*, Lisboa 1953, p. 13. Cfr. ainda MOITINHO DE ALMEIDA, *O contrato de seguro no direito português e comparado*, Lisboa 1971, pp. 199-204; e P. PICARD, «Risques d'assurance et risques financiers» (2005) 80 *Revue d'Economie Financière* 15-25, p. 16.

têm como destino, muitas vezes, zonas geográficas especialmente perigosas, como determinadas zonas costeiras. De resto, o progresso tecnológico também contribui para aumentar o potencial causador de danos dos eventos catastróficos, ao colocar ao serviço da humanidade técnicas que, embora mais eficientes de um ponto de vista estritamente económico, vão originando riscos para as populações envolvidas de uma dimensão sem precedentes²⁰.

Os seguradores podem limitar a sua exposição ao risco em cada um dos contratos que celebram com os seus clientes. Fazem-no, designadamente, ao fixar, em tais contratos, o montante correspondente ao «capital seguro»: uma cláusula delimitadora do risco coberto pelo contrato de seguro.

Os seguradores já não podem limitar, em cada um dos contratos de seguro que celebram, a sua exposição resultante do conjunto dos riscos por si assumidos. Ou seja, se podem assegurar, contratualmente, que num dado ano não pagam a um dado segurado mais do que x , já não podem estipular, nos seus contratos com os clientes, que, se num dado ano os pedidos de indemnizações que lhe forem apresentados excederem, no seu conjunto, o montante y , o segurador deixará de satisfazer eventuais pedidos desse ou de outros segurados²¹.

A estas dificuldades poder-se-á acrescentar uma outra: a análise estatística permite concluir que as pessoas têm, comparativamente, muito pouca aversão aos riscos de frequência reduzida.

A perceção dos riscos desempenha um importante papel no desenvolvimento dos mecanismos de gestão de riscos em geral, e da

²⁰ H. D. SKIPPER, W. J. KWON, *Risk management and insurance. Perspectives in a global economy*, Malden MA 2007, pp. 110-113 e 128. Cfr. ainda, do Centre for Global Dialogue da Swiss Re, «Integrative Risk Management: Advanced Disaster Recovery» (2010) Risk Dialogue Series, ficheiro electrónico disponível em http://media.cgd.swissre.com/documents/Risk_Dialogue_Series_IRM_Jun2010.pdf, a p. 59.

²¹ Veremos, no entanto, que nalgumas circunstâncias os seguradores podem fazê-lo, embora essas circunstâncias não existam ainda no nosso ordenamento. Cfr. *infra*, neste texto, a partir do ponto 6.

atividade seguradora em particular. A percepção que se tem da probabilidade da ocorrência do resultado contemplado e/ou da magnitude das suas potenciais consequências não poderá tê-las por tão reduzidas que não suscitem ao sujeito em causa uma suficiente aversão ao risco, pois só então ele contratará um seguro.

Inversamente, só quando a probabilidade do resultado não for demasiado elevada será o seguro efetivamente contratado, visto que, em caso contrário, este seria demasiado caro²². Aliás, a necessária preexistência de um sentimento de aversão ao risco suficientemente forte para motivar o sujeito à contratação do seguro vem reforçar, do ponto de vista económico, a conclusão jurídica de que, para haver risco, como elemento constitutivo do contrato de seguro, é essencial a valorização negativa do resultado contemplado – o desvalor, elemento normativo do conceito de risco²³.

O filtro acima referido só funciona, no plano dos indivíduos, se estiver em causa a celebração de um seguro voluntário. Com efeito, o Estado pode impor a um determinado conjunto de indivíduos a celebração de um seguro com uma dada cobertura. Na maioria dos casos, a constituição de deveres de segurar ocorre, não por um qualquer impulso paternalista, que vise impor aos próprios uma proteção independentemente dos juízos que possam eventualmente formular sobre a sua conveniência, mas para proteção de

²² Cfr. J. S. TRIESCHMANN, S. G. GUSTAVSON, cit. *supra* n. 8, p. 74; e R. I. MEHR, E. CAMMACK, cit. *supra* n. 8, p. 33. Entre os juristas, cfr., por todos, M. HENSSLER, *Risiko als Vertragsgegenstand*, Tubinga, 1994, p. 249.

²³ M. HENSSLER, cit. *supra* n. 22, p. 244, observa que muitas pessoas chegam a pagar, como entrada num jogo ou como prémio de um seguro, o dobro da esperança matemática do risco em causa. No caso do jogo, diz-se que são atreitos ao risco. No caso do seguro, que são avessos ao risco. Isto explica-se porque a utilidade do seguro para cada pessoa se avalia de forma distinta do mero cálculo da esperança matemática do risco.

Sobre o conceito de aversão ao risco, cfr. S. O. HANSSON, «Risk» em *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2011 Edition)*, Edward N. Zalta (ed.), URL = <http://plato.stanford.edu/archives/fall2011/entries/risk/>, s. 6. De acordo com este autor, uma pessoa é avessa ao risco se prefere um resultado certo a um resultado arriscado com a mesma utilidade esperada (que é um valor distinto da mais imediata esperança matemática). O grau de aversão ao risco pode medir-se pela disponibilidade do sujeito para pagar, ou para aceitar uma utilidade esperada mais baixa, por forma a evitar um risco. Com base nesta ideia, foram desenvolvidas duas fórmulas para medir os coeficientes absolutos e relativos de aversão ao risco, a que passou a chamar-se medidas Arrow-Pratt (em homenagem aos economistas americanos que as desenvolveram).

terceiros. No seguro de incêndio, para proteger os condóminos uns dos outros. Nos seguros de responsabilidade civil, onde se radica a grande maioria dos seguros obrigatórios, para proteção dos lesados²⁴.

Se o propósito subjacente a uma dada intervenção legislativa for antes o de assegurar uma cobertura adequada de riscos à partida pouco dispersos, ou de frequência reduzida, e nessa medida com uma probabilidade pelo menos sentida como remota – demasiado remota para que a cobertura seja voluntariamente subscrita por um número significativo de pessoas – mas de consequências potencialmente avassaladoras, como sucede muitas vezes com os riscos catastróficos, em lugar da constituição, na esfera dos próprios sujeitos do risco, de um dever de segurar, pode antes impor-se aos seguradores a cobertura desse risco no seio de um seguro facultativo mais amplo, aproveitando da circunstância de ser muito disseminada, no mercado, a contratação desse seguro facultativo. O processo é utilizado, designadamente, na Bélgica, para os riscos de atentados terroristas e de catástrofes naturais, cuja cobertura se encontra obrigatoriamente incluída no seguro de incêndio desde 1988²⁵.

3. A fuga aos riscos catastróficos: o recurso à técnica das exclusões

Quando a matéria é regida pelo princípio da liberdade contratual, as particularidades dos riscos catastróficos levam a que, em regra, estes não sejam cobertos pelos contratos de seguros de riscos ditos «normais», ou que a sua cobertura se faça apenas contra o pagamento de um «sobreprémio».

Neste contexto, é importante determo-nos na noção de «cobertura do risco», conceito utilizado em mais de um sentido na atividade seguradora,

²⁴ Cfr. o direito de ação direta consagrado no art. 146.º/1 LCS.

²⁵ M. FONTAINE, *Droit des assurances*, 3.ª ed., Bruxelas 2006, p. 58. Em defesa desta e de outras medidas de política legislativa de imposição da cobertura obrigatória de riscos catastróficos aos subscritores de seguros voluntários, cfr. M. G. FAURE, «Insurability of damage caused by climate change: a commentary» (2007) 155 *University of Pennsylvania Law Review* 1875-1899.

mas que podemos definir como o universo de factos possíveis previstos no contrato de seguro, cuja verificação determinará a realização da prestação por parte do segurador (cobertura-objeto)²⁶, ou como o estado de vinculação do segurador, durante todo o período do seguro, conducente à constituição de uma obrigação de prestar em caso de ocorrência de um desses factos (cobertura-garantia)²⁷.

A delimitação deste universo de factos faz-se normalmente segundo a técnica da definição primária da chamada «cobertura de base» e da subsequente descrição de sucessivos níveis de «exclusões»²⁸. Começa-se por uma descrição relativamente genérica dos riscos cobertos. Por exemplo, no clausulado de um seguro de vida, pode dispor-se que o seguro cobre os riscos de morte ou invalidez da pessoa segura. O leitor mais avisado saberá, no entanto, que para determinar o alcance exato da cobertura contratada deverá contrapor a esta descrição da cobertura de base as «exclusões». Uma das técnicas que os seguradores podem seguir para delimitar os riscos cobertos será a definição, pela positiva ou pela negativa, das possíveis causas do dano. É aqui que vamos encontrar, tipicamente, o afastamento dos principais riscos catastróficos.

Assim, continuando a pensar no exemplo do seguro de vida, será frequente encontrar entre os riscos excluídos da cobertura, salvo convenção em contrário – porque normalmente essa cobertura é disponibilizada contra o pagamento de um sobreprémio –, recorrendo a um exemplo retirado de um clausulado real, os riscos de morte ou invalidez devida a «tufões, tornados, ventos ciclónicos, trombas de água, terremotos, maremotos, erupções vulcânicas, impacto de corpos celestes, bem como inundações, incêndios,

²⁶ RUI ANDRADE, *Vocabulário de seguros. Perceba a linguagem da sua seguradora*, Lisboa 2001, p. 30.

²⁷ Cfr. J. A. VELOSO, «Risco, transferência de risco, transferência de responsabilidade na linguagem dos contratos e da supervisão de seguros» em *Estudos em memória do professor Doutor José Dias Marques*, Coimbra, 2007, pp. 277-354, a pp. 316-319.

²⁸ Cfr. os arts. 18.º/c), 22.º/2, 37.º/3/b) e 78.º/1 LCS. A individualização e delimitação do risco seguro de acordo com diferentes critérios foi detalhadamente descrita e analisada por A. DONATI, *Trattato del diritto delle assicurazioni private*, II, Milão, 1954, pp. 144-181.

explosões, aluimentos ou deslizamentos de terras ou terrenos, queda de árvores e de construções ou estruturas, provocados por qualquer daqueles fenómenos», a «actos de terrorismo, como tal considerados pela legislação penal portuguesa vigente», ou ainda a «guerra, invasão, acto de inimigo estrangeiro, hostilidades ou operações bélicas, guerra civil, insurreição, rebelião e revolução»⁸⁰.

Estas exclusões têm a particularidade de serem prática corrente desde há muito na indústria seguradora, precisamente atendendo à natureza catastrófica de tais riscos. Uma crítica que pode apontar-se a grande parte destas cláusulas de exclusão é a de pecarem por excesso. Não obstante, como esta é matéria regida pelo princípio da liberdade contratual, os seguradores são livres de persistir na delimitação das suas exclusões.

4. A fuga aos riscos catastróficos: outros meios de reacção do segurador?

Na eventualidade de verificação de uma catástrofe que não haja sido contemplada com uma exclusão contratual, quer por a sua exclusão não ter ocorrido ao segurador, quer – hipótese mais plausível – por se terem frustrado os seus esforços no sentido de a excluir válida e eficazmente do âmbito das coberturas, põe-se a questão de saber se haverá algum mecanismo de que o segurador possa socorrer-se para evitar a constituição, na sua esfera, de um amontoar de deveres de prestar suscetível de o conduzir a uma situação de insolvência.

Uma vez que em casos como este estará em causa, tipicamente, uma obrigação pecuniária, não poderá aplicar-se-lhes o regime da impossibilidade da prestação²⁹.

⁸⁰ Redação retirada de ficheiro *online* de livre acesso, intitulado «Caixa Seguro Vida – Principais Exclusões», da Caixa Geral de Depósitos, S.A., consultado 23 de novembro de 2011 (em <https://www.cgd.pt/Particulares/Casa/Seguros/Documents/Principais-Exclusoes-Caixa-Seguro-Vida.pdf>).

²⁹ Em conformidade com o princípio, mais amplo, insito no art. 540.º CC (*genus nunquam perit*).

Tão-pouco poderá aplicar-se ao contrato de seguro o instituto vocacionado para fazer face a situações em que a exigência da prestação se torne excessivamente onerosa: o instituto da alteração de circunstâncias consagrado no art. 437º do Código Civil³⁰.

A resposta do sistema, neste caso, não pode atender, em primeira linha, a um imperativo de proteção do segurador, antes fazendo prevalecer a necessidade de proteção, em termos igualitários, de todos os credores de seguros. A resposta do sistema não conduz, por conseguinte, à aplicação do instituto da alteração de circunstâncias, que resultaria no reconhecimento, ao segurador, de um direito à resolução do contrato, e na sua consequente exoneração, exigindo-se-lhe apenas a devolução do prémio já pago, ou à modificação do contrato segundo juízos de equidade, que levaria, quando muito, a um aumento do prémio e/ou a uma redução dos danos cobertos. Tão-pouco nos leva a aplicar o instituto da impossibilidade de cumprimento, diretamente ou por analogia.

Uma vez ocorrida a catástrofe, os tomadores do seguro já não teriam possibilidade de obter noutra sede a proteção que pretendiam ao celebrar o contrato de seguro. Assim, um eventual desfecho favorável ao segurador teria como consequência o serem aqueles a suportar, na íntegra, os prejuízos resultantes da catástrofe. Em muitos casos, essa circunstância também os conduziria à ruína, e em muitos mais seria causa de graves dificuldades económicas.

No direito contratual dos seguros, chega-se a essa conclusão ainda por outra via: há no n.º 1 do art. 15.º LCS uma clara remissão para o princípio constitucional geral de igualdade consagrado no art. 13.º da CRP. Esta remissão põe fim à discussão sobre se e em que medida o princípio se aplica

³⁰ Para um maior desenvolvimento desta questão, veja-se, das autoras, o capítulo intitulado «Os seguros de riscos catastróficos», na obra coletiva *Direito(s) das catástrofes naturais*, coord. Carla Amado Gomes, Almedina 2012, pp. 269-322, a pp. 284-296.

às relações entre particulares. Nas relações de seguros, parece dever entender-se que o segurador se encontra obrigado a respeitar a igualdade entre os seus clientes «na celebração, na execução e na cessação do contrato de seguro». Ao que acresce a proibição geral de discriminação, sem justificação, nos preços e demais condições de venda praticados pelos agentes económicos no fornecimento de bens e prestação de serviços³¹.

Na sua letra, esta é uma proibição apenas relativa à celebração de contratos, e não à sua execução, mas é mais um indício forte de que o ordenamento, no seu conjunto, aponta para o reconhecimento deste princípio, que, no caso em apreço, impediria o segurador de atender a algumas reclamações em detrimento de outras, a partir do momento em que concluísse pela insuficiência de meios para a sua satisfação integral.

O segurador pode, outrossim – entendemos que deve – recusar-se a satisfazer as reclamações de um modo desigual, estando-lhe vedado, inclusivamente, atender as reclamações por ordem cronológica, ou com base nalgum outro critério objetivo. Se o património do segurador for insuficiente para satisfazer na íntegra todos os credores de seguros, neste como nos demais setores da economia, o caminho a seguir terá de ser, inelutavelmente, o da sua declaração de insolvência³².

5. O resseguro: um instrumento ao serviço da indústria seguradora

À análise das principais dificuldades que a cobertura de riscos catastróficos coloca à indústria seguradora, segue-se a consideração dos principais

³¹ Art. 1.º/1 do DL n.º 370/93, de 29 de outubro, alterado e republicado pelo DL n.º 140/98, de 16 de maio.

³² Cfr. o disposto no art. 121.º do Regime Geral das Empresas Seguradoras e Resseguradoras – DL n.º 94-B/98, de 17 de Abril, na versão atualmente vigente, resultante das alterações introduzidas até à Lei n.º 46/2011, de 24 de Junho («RGES»), e nos arts. 3.º/1 e 18.º/1 do Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas.

instrumentos de que a indústria seguradora pode socorrer-se para fazer face a tais dificuldades.

O principal mecanismo de que a indústria seguradora se socorre para lidar com os riscos catastróficos é a diversificação geográfica da sua atividade. Na verdade, se uma catástrofe pode dar azo a perdas ruinosas à escala regional ou mesmo nacional, no caso de países pequenos como o nosso, à escala mundial tais perdas relativizar-se-ão. O mesmo é dizer que quanto maior for o alcance geográfico de um dado segurador, mais diversificado será o seu *portfolio*, e menor o impacto da ocorrência, por exemplo, de um terramoto numa dada região. Ou seja, um segurador nacional sofrerá muito mais com a ocorrência de um terramoto em Lisboa do que uma multinacional que cubra riscos sísmicos um pouco por todo o mundo. Não quer isto dizer que um segurador nacional se encontre impedido de cobrir riscos catastróficos. Simplesmente, sentirá necessidade de se ressegurar, para assegurar a sua capacidade para atender todos os pedidos de indemnização que possam vir a ser-lhe apresentados na eventualidade de verificação de uma catástrofe³³.

O resseguro vem permitir às empresas de seguros de menor dimensão a aceitação de riscos que de outro modo não poderiam cobrir, ao transferir uma parte – ou por vezes mesmo a totalidade dos riscos cobertos, prática conhecida como *fronting* – para entidades com maior poder económico e um espetro geograficamente mais alargado de riscos assumidos, sendo um

³³ R. H. JERRY II, D. R. RICHMOND, *Understanding insurance law*, 4.ª ed., Danvers, 2007, p. 1018, observa que uma das funções do resseguro é a proteção do segurador contra os riscos catastróficos. Cfr. *Employers Reinsurance Corporation v Mid-Continent Casualty Company*, de 17 de Fevereiro de 2004, Acórdão do Tribunal da Apelação do 10.º Circuito dos Estados Unidos da América, publicado em 358 F.3d 757, 761 (10th Cir. 2004): «O resseguro é, essencialmente, seguro para as companhias de seguros. A dispersão de uma parte do risco para o ressegurador pode evitar uma perda catastrófica de recair sobre a companhia de seguros, assim permitindo que a companhia de seguros sirva um maior número de clientes».

dos principais métodos de dispersão e partilha dos riscos cobertos pela indústria seguradora, das perdas resultantes da sua verificação³⁴.

A lei vigente dá-nos duas definições distintas, mas não incompatíveis, de resseguro. Este será, numa perspetiva de direito institucional dos seguros, «a atividade que consiste na aceitação de riscos cedidos por uma empresa de seguros ou de resseguros»³⁵. Numa perspetiva de direito contratual dos seguros, o resseguro é «o contrato mediante o qual uma das partes, o ressegurador, cobre riscos de um segurador ou de outro ressegurador»³⁶.

Em suma, o resseguro é um seguro de segundo grau. Por via do resseguro, os seguradores, e mesmo os resseguradores, conseguem conter dentro de determinados limites a exposição resultante do conjunto dos riscos por si assumidos.

Podem as partes, por exemplo, estipular que se, numa dada anuidade, os pedidos de indemnizações feitos ao segurador excederem, no seu conjunto, um determinado montante, o excedente será suportado pelo ressegurador. Esta modalidade de resseguro carece da celebração do que, na gíria da indústria, se chama um «tratado de resseguro»: um contrato em que o risco é cedido de forma global, em relação a um determinado *portfolio*. No exemplo dado, o tratado de resseguro seria «não-proporcional», na medida em que só funcionaria depois de atingido o montante contratualmente fixado, e a partir daí funcionaria na totalidade – de um modo muito semelhante ao funcionamento de uma franquia num contrato de seguro³⁷.

³⁴ Cfr. H. D. SKIPPER, W. J. KWON, cit. *supra* n. 20, p. 391. Cfr. ainda J. LOWRY, P. RAWLINGS, *Insurance law: doctrines and principles*, 2.ª ed., Oxford, 2005, p. 389.

³⁵ Art. 2.º/1/p) RGES. De entre as alterações ao DL n.º 94-B/98, de 17 de abril (RGES), será de sublinhar, em matéria de resseguro, as introduzidas pelo DL n.º 2/2009, de 5 de Janeiro, que transpõe para a ordem jurídica portuguesa a Diretiva n.º 2005/68/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2005 (conhecida como a «Diretiva do Resseguro»).

³⁶ Art. 72.º LCS.

³⁷ A franquia corresponde ao valor dos danos que o próprio segurado deve suportar, só funcionando a cobertura do seguro em relação aos danos que excedam esse valor - cfr. o n.º 3 do art. 49.º LCS.

Os tratados de resseguro também podem ser «proporcionais». Nesse caso, independentemente do montante a que as reclamações de seguro ascendam em cada anuidade, o ressegurador responderá pela percentagem desse montante em que as partes hajam acordado.

Aos tratados de resseguro opõem-se os contratos de «resseguro facultativo». São a modalidade mais simples de resseguro, pois cada um deles diz respeito a um único contrato de seguro. Visam limitar, ou mesmo eliminar, a exposição de um segurador resultante da cobertura de determinados riscos individuais de uma certa magnitude. São quase sempre proporcionais, e, tipicamente, espelham as condições do contrato de seguro, para mais fielmente lhe dar cobertura³⁸.

Em Portugal, o resseguro só apresenta valores significativos nos ramos «Não Vida»³⁹. Os principais destinos do resseguro de riscos situados em território nacional são a Alemanha, a Suíça, a França, o Luxemburgo e a Espanha⁴⁰.

6. O Estado como ressegurador de último recurso

³⁸ Sobre estas modalidades, e as principais submodalidades de contratos de resseguro, cfr. J. LOWRY, P. RAWLINGS, cit. *supra* n. 35, pp. 391-393; e H. D. SKIPPER, W. J. KWON, cit. *supra* n. 20, pp. 602-611.

³⁹ Cfr. a enumeração dos ramos «Não Vida» no art. 123.º RGES.

⁴⁰ Dados constantes de INSTITUTO DE SEGUROS DE PORTUGAL, *Relatório do setor segurador e dos fundos de pensões – 2010*, Lisboa 2011, pp. 127-135. disponível em http://www.isp.pt/NR/rdonlyres/06B0C9C2-515B-47B8-9696-22F471AB9EE9/0/RSSFP_2010_AF.pdf. De acordo com este relatório, em 2010 a taxa de cedência de risco via resseguro, no ramo «Vida», era de apenas 1,5%, atingindo essa taxa, no total dos ramos «Não-Vida», os 21,4% (percentagens em relação aos totais dos prémios brutos emitidos em 2010). No que respeita ao destino do nosso resseguro, importa realçar que a preponderância assumida pela Espanha e pelo Luxemburgo, entre os principais países de destino do resseguro de riscos situados em território nacional, deve-se à circunstância de algumas das principais resseguradoras mundiais atuarem no nosso território através de filiais com sede nesses dois Estados-membros da União Europeia.

O mercado registou um aumento da procura de operações resseguro de eventos catastróficos por efeito de algumas grandes catástrofes ocorridas a partir da década de 90 do séc. XX⁴¹.

As previsões de uma empresa de modelagem de catástrofes apontam para uma duplicação, a cada dez anos, dos custos que a indústria seguradora terá de suportar com a verificação de riscos catastróficos, sobretudo devido à crescente densidade residencial e comercial e à construção de edifícios cada vez mais caros⁴².

Para além dos elevados montantes indemnizatórios diretamente envolvidos em sinistros desta magnitude, importa ainda observar que acontecimentos como o 11 de setembro de 2001 provocaram uma significativa turbulência nos mercados financeiros, determinando, indiretamente, a descida de valor dos *portfolios* dos seguradores. É o chamado risco sistémico, ou de contágio, decorrente da interligação entre os mercados financeiro e de seguros⁴³.

Em resultado desta evolução, por vezes, já nem o mercado do resseguro consegue dar uma resposta satisfatória às necessidades de segurar riscos catastróficos⁴⁴.

Os seguradores baseiam atualmente o cálculo dos seus prémios em modelos computacionais sofisticados que combinam informação de natureza geofísica e meteorológica que lhes permite determinar com maior rigor a probabilidade de ocorrência de uma catástrofe natural específica numa dada área geográfica, e informação relativa à exposição ao risco desses

⁴¹ Cfr. H. D. SKIPPER, W. J. KWON, cit. *supra* n. 20, p. 391.

⁴² Cfr. INSURANCE INFORMATION INSTITUTE, cit. *supra* n. 15, p. 2. Cfr. ainda H. C. Kunreuther/ E. O. Michel-Kerjan, «Climate change, insurability of large-scale disasters, and the emerging liability challenge» (2007) 155 *University of Pennsylvania Law Review* 1795-1842.

⁴³ Sobre o risco sistémico, cfr. A. OLIVEIRA, *A protecção dos credores de seguros na liquidação de seguradoras. Considerações de direito constituído e a constituir*, Coimbra, 2000, pp. 242-248.

⁴⁴ Para um maior desenvolvimento deste tema, veja-se, das autoras, o capítulo intitulado «Os seguros de riscos catastróficos», na obra coletiva *Direito(s) das catástrofes naturais*, coord. Carla Amado Gomes, Almedina 2012, pp. 269-322, a pp. 299-306.

seguradores, ou seja, relativa à quantidade de segurados de cada um desses seguradores expostos a esse risco, bem como à potencial magnitude dos seus danos.

Os resultados de alguns desses estudos não foram muito animadores, já que expõem, com maior clareza, o grau de vulnerabilidade dos seguradores perante as grandes catástrofes naturais. A potencial magnitude dos danos resultantes de catástrofes naturais é atualmente de tal ordem que os seguradores tendem a impor franquias cada vez mais pesadas aos seus clientes⁴⁵.

Quanto às catástrofes de origem humana, e pensando no caso especial dos riscos associados ao terrorismo, importa traçar uma fronteira muito nítida entre o antes e o depois do 11 de setembro de 2001. Antes, os riscos associados ao terrorismo eram geralmente cobertos nos E.U.A. a um preço quase simbólico, porque eram considerados demasiado remotos para merecerem um tratamento sério por parte da indústria seguradora. Na sequência do ataque às Torres Gémeas, a generalidade dos seguradores mudou radicalmente de postura, recusando-se a cobrir os riscos associados ao terrorismo, com fundamento na falta de elementos, estatísticos ou de outra natureza, que lhes permitisse avaliar esses riscos.

Em 26 de novembro de 2002, o Presidente George W. Bush aprovou o *Terrorism Risk Insurance Act* de 2002 (TRIA)⁴⁶, cuja vigência, por via do *Terrorism Risk Insurance Program Reauthorization Act* de 2007, viria a ser prorrogada até 31 de dezembro de 2014. O diploma veio criar um sistema de partilha de riscos de ocorrência de atos de terrorismo entre os seguradores e o governo federal. O programa só entra em funcionamento quando os danos causados por um ato de terrorismo ultrapassarem, no seu conjunto,

⁴⁵ INSURANCE INFORMATION INSTITUTE, cit. *supra* n. 15, p. 21.

⁴⁶ Disponível em <http://www.treasury.gov/resource-center/fin-mkts/Documents/hr3210.pdf>. Cfr. INSURANCE INFORMATION INSTITUTE, «Terrorism risk and insurance», agosto de 2011, pp. 1-7, disponível em <http://www.iii.org/media/hottopics/insurance/terrorism/>.

um determinado limite mínimo⁴⁷. Por sua vez, as companhias de seguros só podem beneficiar do programa quando as indemnizações de seguros que paguem na sequência de um ato de terrorismo ultrapassem, no seu conjunto, o montante da franquia imposta por este sistema, que corresponde a uma percentagem do total de prémios por si cobrados na anuidade em causa⁴⁸. Uma vez ultrapassada a franquia, o governo federal suporta 85% dos danos e os seguradores 15%, até um máximo global anual, atualmente fixado em USD 100.000.000.000,00⁴⁹. Uma vez ultrapassado esse limite, nem os seguradores, nem o governo federal serão responsabilizados pelos danos excedentes ao abrigo deste programa, cabendo ao governo federal decidir como resolver o problema⁵⁰.

O diploma comina com a nulidade as cláusulas de exclusão de danos resultantes de atos de terrorismo, obrigando os seguradores a incluir essa cobertura em todos os seus seguros de danos, em termos substancialmente idênticos aos das demais coberturas.

Essa evolução não é um exclusivo dos E.U.A. Uma observação do modo como se efetiva nos vários países a cobertura de riscos catastróficos, de origem humana ou mesmo natural, denota a existência de uma articulação crescente entre os setores público e privado, sobretudo para fazer face às insuficiências reveladas pelo mercado internacional do resseguro⁵¹. Multiplicam-se os esquemas em que, de um ou de outro modo, o Estado acaba por desempenhar o papel de ressegurador de último recurso ou, simplesmente, de ressegurador. Atualmente, há quem sustente que a única

⁴⁷ Inicialmente, esse limite mínimo era de USD 5.000.000,00. Em 2006, subiu para USD 50.000.000,00. Desde 2007, mantém-se em USD 100.000.000,00. Cfr. INSURANCE INFORMATION INSTITUTE, cit. *supra* n. 47, p. 5.

⁴⁸ Inicialmente, essa percentagem era de 15%. Em 2006, subiu para 17,5%. Desde 2007, mantém-se em 20%. Cfr. INSURANCE INFORMATION INSTITUTE, cit. *supra* n. 47, p. 5.

⁴⁹ Inicialmente, as percentagens eram, respetivamente, de 90% e 10%. Os valores atuais vigoram desde 2007. Cfr. INSURANCE INFORMATION INSTITUTE, cit. *supra* n. 47, p. 5.

⁵⁰ Cfr. o § 103 do *Terrorism Risk Insurance Act*.

⁵¹ SWISS RE, «Closing the financial gap. New partnerships between the public and private sectors to finance disaster risks» (2011), disponível em http://media.swissre.com/documents/pub_closing_the_financial_gap_W1.pdf, p. 13.

solução de longo prazo parece estar no envolvimento dos Estados como resseguradores de último recurso⁵².

De entre os demais exemplos de intervenção estatal na gestão do risco de terrorismo, julgamos ser de mencionar os que surgiram em França (a *Gestion de L'Assurance et de la Réassurance des Risques Attentats et Actes de Terrorisme*, «GAREAT») e na Alemanha (o *Extremus Versicherungs-AG*, «*Extremus*») em reação ao 11 de setembro de 2001, bem como os que então já existiam, quer no Reino Unido (o *Pool Reinsurance Company Limited*, «*Pool Re*»), quer em Espanha (o *Consortio de Compensación de Seguros*, «CCS»), atendendo a um significativo historial de violência nestes dois países, respetivamente, em virtude da atuação do IRA e da ETA.

Vale a pena dedicar alguma atenção a este último, quer por respeitar, em simultâneo, a riscos de catástrofes de origem natural e humana, quer, e sobretudo, pelo seu potencial de vir a influenciar o que suceder em Portugal. Em Espanha, foi constituído em 1941, inicialmente com caráter provisório, o então denominado *Consortio de Compensación de Riesgos de Motín*, cujo propósito inicial era dar resposta às necessidades indemnizatórias originadas pela Guerra Civil de 1936-1939. Em 1954 o mecanismo assumiu um caráter permanente, alterando-se a sua denominação para a que ainda hoje é a sua: *Consortio de Compensación de Seguros* («CCS»)⁵³. O CCS é uma entidade pública empresarial sob a tutela do Ministro da Economia e Competitividade, cujos compromissos vão muito além da cobertura dos chamados «riscos extraordinários»⁵⁴. As condições gerais aplicáveis à cobertura dos riscos extraordinários pelo CCS constam do Regulamento do

⁵² J. DE MEY, «The aftermath of September 11: the impact on and systemic risk to the insurance industry» (2003) 28 *Geneva Papers on Risk and Insurance* 65-70.

⁵³ Cfr. www.consoseguros.es. Sobre o CCS, cfr. I. MACHETTI, «The Spanish experience in the management of extraordinary risks, including terrorism» em *Policy issues in insurance*, n.º 8 – *Catastrophic risks and insurance*, OCDE 2005, pp. 337-348.

⁵⁴ Atualmente, o CCS é regulado pelo seu Estatuto Legal, aprovado pela Ley 21/1990, de 19 de dezembro, na versão consolidada aprovada pelo Real Decreto Legislativo 7/2004, de 29 de outubro, com as modificações introduzidas pela Ley 12/2006, de 16 de maio, e disponível em http://www.consoseguros.es/c/document_library/get_file?uuid=0cd7cc0d-68a6-4d49-a0b5-5f81a04d4774&groupId=10124.

Seguro de Riscos Extraordinários⁵⁵. Este mecanismo abrange os seguintes riscos extraordinários: a) os seguintes fenómenos da natureza: terremotos e maremotos, inundações extraordinárias, erupções vulcânicas, tempestades ciclónicas atípicas e quedas de corpos siderais e aerólitos; b) os acontecimentos ocasionados violentamente em consequência de terrorismo, rebelião, sedição, motim e tumulto popular; e c) em tempo de paz, as ações das Forças Armadas ou das Forças e Corpos de Segurança⁵⁶.

A cobertura de riscos extraordinários é uma cobertura de inclusão obrigatória em todos os seguros classificados num dos seguintes ramos: vida, acidentes, incêndio e elementos da natureza, veículos terrestres, veículos ferroviários, outros danos em coisas, danos em máquinas, equipamento eletrónico e computadores e perdas pecuniárias diversas. Em todos os contratos de seguro classificados num destes ramos que venham a ser celebrados pelos seguradores, estes devem cobrar uma taxa devida ao CCS. A sua cobertura reveste-se de natureza subsidiária, só podendo ser acionada em caso de insolvência do segurador ou na eventualidade de os riscos em causa terem sido objeto de uma exclusão contratual – na prática, é mesmo isso que acontece na generalidade dos casos, dispondo os seguradores espanhóis, nos contratos que celebram, por via de uma cláusula de modelo aprovado pela Direção Geral de Seguros e Fundos de Pensões, que a cobertura de riscos extraordinários não é da sua responsabilidade, mas sim do CCS⁵⁷. Este mecanismo não foi alvo de limites quantitativos, para o que goza de uma garantia ilimitada do Estado⁵⁸.

⁵⁵ Aprovado pelo Real Decreto 300/2004, de 20 de fevereiro, e modificado pelo Real Decreto 1265/2006, de 8 de novembro, e pelo Real Decreto 1386/2011, de 14 de outubro, e disponível em http://www.conorseguros.es/c/document_library/get_file?uuid=519e835a-6445-4706-afd6-a201f4cd5b91&groupId=10124.

⁵⁶ Art. 1.º/1 do Regulamento do Seguro de Riscos Extraordinários.

⁵⁷ Art. 8.º do Estatuto Legal do CCS.

⁵⁸ Sobre os mecanismos existentes em França, Alemanha, Reino Unido e Espanha, cfr. ainda os resumos constantes de INSURANCE INFORMATION INSTITUTE, cit. *supra* n. 47, pp. 8-9; e de H. D. SKIPPER, W. J. KWON, cit. *supra* n. 20, pp. 394-396.

Os riscos de catástrofes naturais também são crescentemente alvo de mecanismos destinados a fazer face às insuficiências do mercado internacional de resseguro, sobretudo em zonas geográficas especialmente atreitas à ocorrência de certos fenómenos da natureza. Merece especial destaque o *Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility* («CCRIF»), constituído em 2007, que tem a particularidade de ser o primeiro fundo do género de alcance transnacional, ao resultar da intervenção concertada dos governos de dezasseis Estados da região do Caribe⁵⁹.

7. O que se tem feito em Portugal

Em Portugal, não há obrigatoriedade de contratação de seguros de riscos catastróficos. Ora, já se disse acima que, comparativamente, as pessoas têm muito pouca aversão aos riscos de frequência reduzida, como é o caso dos riscos catastróficos⁶⁰. Significa isto que, para se atingir uma cobertura adequada destes riscos por uma dada população, são necessárias medidas de política legislativa destinadas a atenuar, tanto quanto possível, a indiferença ao risco de grande parte dessa população⁶¹.

Pouco se tem feito para assegurar uma cobertura adequada de riscos catastróficos. Há todavia a assinalar alguma atividade em matéria de cobertura de riscos sísmicos⁶².

⁵⁹ Cfr. www.ccrif.org.

⁶⁰ Cfr. *supra* o texto a seguir à n. 21. Algumas das catástrofes de consequências mais devastadoras em Portugal: (i) o grande terramoto de Lisboa em 1 de novembro de 1755; (ii) rajadas de vento que atingiram cerca de 200Km/h em 15 de Fevereiro de 1941; (iii) uma inundação que assolou o país em 25 de Novembro de 1967, provocando mais de 400 mortos apenas na região de Lisboa; (iv) o incêndio no Chiado em 25 de agosto de 1988, que consumiu 18 grandes edifícios. Fonte: J.F. BORGES, «Protecção contra catástrofes» em *Simpósio sobre catástrofes naturais. Estudo, prevenção e protecção*, Ordem dos Engenheiros/Laboratório Nacional de Engenharia Civil, Lisboa 1993, pp. 1-14, a pp. 11-13.

⁶¹ Nesse sentido, cfr. M. G. FAURE, cit. *supra* n. 25, pp. 1875-1899.

⁶² Este não é o local próprio para desenvolver o tema da responsabilidade por danos ambientais - cfr. o DL n.º 147/2008, de 29 de julho, alterado pelo DL n.º 245/2009, de 22 de setembro, e pelo DL n.º 29-A/2011, de 1 de março. O diploma transpõe para a ordem jurídica portuguesa a Diretiva n.º 2004/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004 - cfr. a versão consolidada da Diretiva, com as alterações decorrentes da Diretiva n.º 2006/21/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, relativa à gestão de resíduos de indústrias extrativas, e da Diretiva n.º 2009/31/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, relativa ao armazenamento

Em termos comparativos, é relativamente moderada a perigosidade sísmica do território nacional, pois os sismos de maior magnitude ocorrem com grandes intervalos temporais, atingindo milhares a dezenas de milhares de anos. Ainda assim, tendo em conta que, no nosso país, há um grande número de «edifícios com insuficiente resistência sísmica de raiz, a que se somam estados avançados de degradação, o aumento da densidade populacional, a concentração das populações em centros urbanos potencialmente ameaçados por eventos sísmicos severos, e a expansão de infraestruturas, equipamentos, sistemas tecnológicos e atividades económicas de complexidade crescente»⁶³, poderá concluir-se que nalgumas zonas do território nacional o risco sísmico não é desprezável, sobretudo na região da grande Lisboa.

Com o propósito de incrementar a cobertura dos riscos sísmicos e, conseqüentemente, de reduzir os prémios de seguro cobrados pelos seguradores em cerca de 30% a 40%, foi elaborado e sujeito a consulta pública um anteprojeto de decreto-lei que cria um sistema nacional de cobertura de riscos sísmicos e um fundo sísmico⁶⁴. A ideia deste anteprojeto é impor aos seguradores a inclusão de uma cobertura de riscos sísmicos em todos os seguros de «incêndio e elementos da natureza» e «multiriscos» que celebrem, quer esses seguros sejam obrigatórios, quer sejam facultativos, ou seja, quer tenham sido celebrados pelo tomador do seguro em cumprimento de uma obrigação legal de segurar, quer este os tenha celebrado por sua livre iniciativa⁶⁵. A cobertura de riscos sísmicos pode ainda ser

geológico de dióxido de carbono. O regime não se aplica às catástrofes de origem natural, e tão-pouco relevam, para este efeito, os riscos de guerra e de terrorismo.

⁶³ Cfr. Laboratório Nacional de Engenharia Civil, «Risco sísmico em Portugal», texto atualizado em 22.04.2005, disponível em http://www-ext.lnec.pt/LNEC/DE/NESDE/divulgacao/risco_sismico.html.

⁶⁴ Disponível em http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Documentos/MFAP/Consulta_Fundo_Sismico.pdf. O prazo para a submissão de comentários terminou em 30 de novembro de 2010. Até ao momento, não houve divulgação dos resultados desta consulta pública.

⁶⁵ Esta solução é muito semelhante à solução acima relatada, em vigor na Bélgica desde 1988. Cfr. *supra* o texto junto à n. 25.

voluntariamente contratada, sem ser na dependência de um seguro de uma daquelas modalidades. O esquema proposto restringe o seu âmbito de aplicação aos imóveis exclusiva ou maioritariamente destinados a habitação, e destina-se a cobrir apenas os danos causados ao património imobiliário seguro, com exclusão do recheio.

Para assegurar o financiamento deste esquema, é criado um fundo sísmico, património autónomo com autonomia administrativa e financeira, a quem os seguradores que adiram a este esquema, de adesão voluntária, cedem a totalidade dos riscos por si subscritos. Por sua vez, o fundo retrocede-lhes uma dada parte de tais riscos, num mecanismo de resseguro e retrocessão destinado a dispersar o risco de forma proporcional à contribuição de cada um dos seguradores para o fundo. Por fim, o Estado, que neste caso funciona como ressegurador de último recurso, presta garantia das responsabilidades assumidas pelo fundo até um limite máximo a fixar anualmente na Lei do Orçamento de Estado (garantia que poderá, por sua vez, ser objeto de resseguro).

Um outro mecanismo, já existente, em que o Estado desempenha o papel de ressegurador é o Sistema Integrado de Proteção contra as Aleatoriedades Climáticas (SIPAC). O SIPAC foi criado em 1996⁶⁶ para dinamizar o mercado dos seguros de colheitas, que se vinha ressentindo dos elevados prémios praticados pela indústria seguradora e não apresentava números muito significativos de subscrição. Este sistema inclui três componentes: (i) um seguro de colheitas, (ii) um fundo de calamidades, e (iii) um mecanismo de compensação de sinistralidades.

[Voltar ao início do texto](#)

⁶⁶ Este sistema foi instituído pelo DL n.º 20/96, de 19 de março, alterado pelo DL n.º 23/2000, de 2 de março, e o seu Regulamento foi aprovado pela Portaria n.º 318/2011, de 30 de dezembro, e alterado pela Portaria n.º 61/2012, de 20 de março.

[voltar ao índice](#)