



MARIA INÊS DE OLIVEIRA MARTINS
Professora Auxiliar da FDUC
Investigadora do IJ

Pequenos riscos, grandes sinistros – o papel do seguro na proteção de habitações rurais contra incêndios

RESUMO: O texto parte da constatação da insuficiente cobertura seguradora dos riscos de incêndio em habitações situadas as zonas rurais, paradigma da situação em que interesses seguros de valor relativamente baixo se encontram expostos a eventos catastróficos. Aponta-se de seguida potenciais razões para a insuficiência, provindas tanto do lado da procura, como da oferta seguradora, bem como vias para estimular os dois lados do mercado. A abordagem preferencial parece vir de uma combinação de soluções, aliando o poder público, o mercado segurador e financeiro e as comunidades afetadas na distribuição de riscos e criação de um ecossistema de boas práticas no seu controlo.

Palavras chave: seguros; riscos catastróficos; “protection gap”

ABSTRACT: The text starts with the acknowledgment of the insufficient insurance coverage for fire risks in dwellings located in rural areas, which is representative of situations where relatively low-value insured interests are exposed to catastrophic events. Potential reasons for the inadequacy are then identified, stemming from both the demand and the insurance supply side, as well as avenues to stimulate both sides of the market. The preferred approach seems to come from a combination of solutions, involving the government, the insurance and financial market, and the affected communities, both in risk distribution and in the creation of an ecosystem of best practices in its control.

Keywords: insurance; catastrophic risks; protection gap

SUMÁRIO: 1. Introdução: a circunstância do texto. 2. O papel dos seguros no problema na proteção de habitações rurais contra incêndios: da compensação à prevenção de danos. 3. A falta de disponibilidade dos seguros na cobertura de riscos de incêndio em habitações rurais 4. Razões para uma lacuna de proteção e vias para as superar. 4.1. Introdução. 4.2. O lado da procura. 4.2.1. Falta de procura suficiente. 4.2.2. Possíveis respostas. a) *Medidas de apoio da autonomia privada*. b) *Seguros obrigatórios*. c) *Financiamento público*. 4.3. O lado da oferta. 4.3.1. Falta de oferta suficiente. a) *Falta de parâmetros fiáveis para cálculo do prémio*. b) *Má qualidade dos riscos em geral*. c) *Inviabilidade da seleção de “bons riscos”*. 4.3.2. Respostas possíveis. a) *Melhorias técnicas*. b) *Certificação por terceiros*. c) *Seguros paramétricos*. d) *Expansão do mercado de resseguros*. e) *Parcerias público-privadas*. f) *Regras de ordenamento do território de construção, sua fiscalização e coercibilidade*. g) *A sociedade civil*. 5. Conclusões

1. Introdução: a circunstância do texto

Entre 2020 e 2023, integrei a equipa do Projeto *House Refuge* – como o nome indica, procurou-se saber quando a casa pode ser lugar de proteção; para além do que o nome indica, a ameaça que requer um refúgio é a dos incêndios em regiões rurais¹⁻². No seu braço de engenharia, a equipa procurou produzir conhecimento sobre quais as técnicas construtivas e de gestão de território que tornam as habitações mais resilientes, e mesmo locais confiáveis de refúgio em caso de incêndio. No seu braço jurídico, a equipa procurou saber como transformar esse conhecimento em regras pelas quais as comunidades se rejam. Para além do Direito administrativo, sobretudo de ordenamento territorial, e do Direito sancionatório em geral, interessou-nos o papel que as regras contratuais podiam desempenhar. No primeiro caso, a adoção das condutas prescritas é respaldada pela ameaça de consequências negativas, coativamente impostas; no último, é impelida pela obtenção de um benefício³.

¹ Principais abreviaturas utilizadas: *ASF*: Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões; *EIOPA*: European Insurance and Occupational Pensions Authority.

² Ver <https://adai.pt/houserefuge/>.

³ Para uma compreensão ampla da *sancionabilidade*, enquanto “conversão de uma intenção jurídiconormativa nos efeitos que a tornam praticamente efetiva”, que pode ser efetivada

O contrato de seguro é olhado como um mecanismo fundamental para a criação de incentivos para o controlo do risco. Pelo contrato, as consequências de um sinistro passam a estar a cargo de um profissional especializado na tomada de certos riscos – o segurador⁴. Os seus desembolsos potenciais serão, pois, menores se condicionar a oferta de uma vantagem – cobertura, ou cobertura em termos mais vantajosos – à adoção de condutas diligentes pelos segurados.

No contexto do projeto, interessou-nos, pois, antes de mais fazer o diagnóstico ao estado do mercado nacional de cobertura de incêndios em habitações rurais. O retrato foi de insuficiência, por razões tanto provenientes do lado da oferta, como do lado da procura de cobertura. Num espelho ampliado, insuficiências semelhantes têm vindo a ser detetadas, e debatidas, em relação a outros mercados, dentro e fora do contexto europeu.

No correr do projeto, foi-se tornando mais nítido o desenho da lacuna, das suas potenciais causas e tentativas de resposta. As linhas que se seguem correspondem a uma sistematização dessas impressões.

2. O papel dos seguros no problema na proteção de habitações rurais contra incêndios: da compensação à prevenção de danos

Podemos descrever o contrato de seguro como o contrato através do qual o segurador se obriga, mediante remuneração (o prémio), a cobrir o risco de ocorrência de um evento incerto (sinistro), que

através de mecanismos negativos, ou de mecanismos promocionais, ANTÓNIO CASTANHEIRA NEVES, *Relatório com a justificação do sentido e objectivo pedagógico, o programa, os conteúdos e os métodos de um curso de “Introdução ao estudo do Direito”*, s. ed., Coimbra, 1976, pp. 15 e ss; cfr. também NORBERTO BOBBIO, “Sulla funzione promozionale del diritto”, *RTDCP*, 3, 1969, pp. 1313-1329, *passim*.

⁴ Referimo-nos aqui às manifestações mais relevantes do contrato de seguro; não obsta, porém, à qualificação que a cobertura seja oferecida em moldes singulares e não sistemáticos, ou por não profissional (MARIA INÊS DE OLIVEIRA MARTINS, *O seguro de vida enquanto tipo contratual legal*, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, pp. 225 e ss.).

pode provocar consequências desfavoráveis na esfera do segurado (perturbando por isso um interesse do segurado). O modo como o segurador cobre o risco, protegendo o interesse do segurado, é obrigando-se a efetuar uma prestação (normalmente) ao segurado, em caso de sinistro.

Daqui já decorre que os seguros são uma via de *compensação de perdas*⁵. Esta é a função mais típica da figura: decorre da obrigação principal do segurador, de efetuar uma prestação em caso de sinistro. Ora, a compensação é *importante desde logo pelos seus efeitos económicos e sociais*. Mantém as atividades económicas em funcionamento (vg., permitindo a reparação ou substituição de bens afetados) e evita assim o empobrecimento dos sujeitos atingidos⁶.

Esta função é contudo também importante porque a *compensação tem efeitos sobre a prevenção de danos*. O pagamento da prestação seguradora pode permitir a reconstrução expedita do imóvel, evitando que este permaneça degradado e exposto a riscos. E pode mesmo permitir uma reconstrução de melhor qualidade, tornando o imóvel mais resistente aos danos por fogo.

Por outro lado, os seguros desempenham também uma *função de prevenção de danos*, podendo incentivar a adoção de medidas de controlo do risco pelos proprietários. Os seguradores são peritos na análise de riscos e podem condicionar quer o acesso ao seguro, quer a oferta de melhores condições (cobertura mais ampla, ou, sobre-

⁵ Sobre o seguro como instrumento de compensação e de prevenção de danos, MARIA INÊS DE OLIVEIRA MARTINS, “Seguro e responsabilidade civil”, *BFDUC*, 2020, pp. 241-290, pp. 242-267. Para uma análise mais alargada dos efeitos da falta de compensação seguradora, ECB/EIOPA, *Policy options to reduce the climate insurance protection gap, Discussion Paper*, ECB EIOPA, 2023, disponível em https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.policyoptions_EIOPA~c0adae58b7.en.pdf (consultado pela última vez a 01.09.2023), pp. 9-14.

⁶ LINDA FACHE ROUSOVÁ/MARGHERITA GIUZIO/SUJIT KAPADIA/HRADAYESH KUMAR/LUISA MAZZOTTA/MILES PARKER/DIMITRIS ZAFEIRIS, *Climate change, catastrophes and the macroeconomic benefits of insurance*, EIOPA, 2021, disponível em <https://www.eiopa.europa.eu/system/files/2021-07/thematic-article-climate-change-july-2021.pdf> (consultado pela última vez a 20.10.2023), pp. 1-3, modelando nas pp. seguintes o impacto da cobertura seguradora sobre a evolução do produto interno, na sequência de uma catástrofe.

tudo, mais barata), à adoção de medidas de controlo do risco⁷. Pense-se, por exemplo, na adoção de técnicas e modelos construtivos mitigadores do risco (vg., instalação de vidros duplos, de isolamento não inflamável sob a cobertura do mercado)⁸, de medidas de auto-proteção (instalação de aspersores, de cortinas ignífugas), ou na gestão de materiais combustíveis em torno da casa⁹.

3. A falta de disponibilidade dos seguros na cobertura de riscos de incêndio em habitações rurais

Identificado o interesse prático na proteção seguradora, resta saber se esta está disponível para os riscos em análise. Foi justamente com essa preocupação que, no âmbito da colaboração da Associação Portuguesa de Seguradores com o Projeto House Refuge, fizemos circular um questionário entre as participantes do mercado de cobertura destes riscos¹⁰. Os resultados foram claros, demonstrando uma postura cautelosa, tendo a larga maioria das respondentes (9/14) afirmado que se a habitação estiver exposta a incêndios rurais, a aceitação do risco é *a priori* recusada,

⁷ Usa-se a este respeito o termo “*impact underwriting*” – ECB/EIOPA, *Policy options...*, cit., pp. 18-19.

⁸ DEIVES DE PAULA/JOÃO PAULO C. RODRIGUES, *Relatório no. 6, Melhores práticas construtivas para mitigação do risco de incêndio rural*, Projeto House Refuge, 2023, disponível em https://adai.pt/houserefuge/wp-content/uploads/2023/07/Deliverable-6-Fire-Wise-Tecnologies_V1.pdf (consultado pela última vez a 25.08.2023), pp. 8 e ss.

⁹ MIGUEL ALMEIDA/JOSÉ GÓIS/HADASSA LIMA, *Análise da gestão de combustíveis naturais na envolvente imediata às habitações isoladas em Portugal Continental*, Projeto House Refuge, 2020, disponível em https://adai.pt/houserefuge/wp-content/uploads/2021/03/Deliverable_2_padroes-casa_envolvente.pdf (consultado pela última vez a 25.08.2023), pp. 19 e ss.

¹⁰ A pesquisa foi respondida por um total de 14 seguradoras, correspondendo, segundo informação prestada pela Associação Portuguesa de Seguradores, a 93% da quota de mercado em termos de prémios de seguros de Multirriscos Habitação em 2020 (DULCE LOPES/KAROLINE VITALI/LUÍS MÁRIO RIBEIRO/MARIA INÊS DE OLIVEIRA MARTINS/MIGUEL ALMEIDA, *Relatório no. 4, Resultados do questionário sobre a situação atual do mercado de cobertura seguradora do risco de incêndio em habitações rurais – práticas e perceções presentes*, Projeto House Refuge, 2021, p. 4).

admitindo-se situações de exceção em que será feita uma análise casuística¹¹.

Com menor granularidade, o “*Dashboard on insurance protection gap for natural catastrophes*” elaborado pela Autoridade Europeia de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, e lançado em Dezembro de 2022, identifica convergentemente em relação a Portugal uma lacuna de proteção contra riscos de incêndio¹².

A situação não é, portanto, a desejável, cumprindo diagnosticar razões para a lacuna e modos de a superar.

4. Razões para uma lacuna de proteção e vias para as superar

4.1. Introdução

No questionário realizado, detetámos problemas que provêm do lado da *oferta de seguros*. A lacuna é, contudo, também produto do outro lado do mercado: da falta de *procura de seguros*. Está em falta uma análise empírica exaustiva das causas e extensão da lacuna. Na base da informação disponível, faremos uma problematização em termos gerais.

A análise poderá, deste modo, ser prestável para compreender os problemas da cobertura de riscos com características similares: os que implicam *unidades de exposição de pequena dimensão*, ou

¹¹ D. LOPES/K. VITALI/L. M. RIBEIRO/M. I. DE OLIVEIRA MARTINS/M. ALMEIDA, *Relatório no. 4*, cit., p. 15.

¹² Cfr. https://www.eiopa.europa.eu/tools-and-data/dashboard-insurance-protection-gap-natural-catastrophes_en Com dados relativos a Dezembro de 2022, EIOPA, *The Dashboard on insurance protection gap for natural catastrophes in a nutshell (EIOPA-22/507)*, 2022, disponível em <https://www.eiopa.europa.eu/system/files/2022-12/dashboard-on-insurance-protection-gap-for-natural-catastrophes-in-a-nutshell.pdf> (consultado pela última vez a 24.08.2023), pp 5-7. Para uma crítica da metodologia seguida no Dashboard, cfr. porém <https://www.insuranceeurope.eu/mediaitem/526fff3d-d83c-45f1-937a-27824b8b50a9/Response%20to%20EIOPA%20consultation%20on%20insurance%20protection%20gap%20dashboard%20for%20natural%20catastrophes.pdf>.

seja, cujo valor é pequeno e que correspondem a prémios de baixo valor, mas se encontram *expostas a eventos catastróficos*.

4.2. O lado da procura

4.2.1. Falta de procura suficiente

Desde logo, a falta de cobertura seguradora pode dever-se à falta de disposição da procura para a adquirir. Nesta falta de disposição entram tanto fatores subjetivos, relativos à *perceção da importância da cobertura*; como fatores materiais, relativos à sua acessibilidade financeira (“*affordability*”)¹³.

De entre os fatores subjetivos, salientam-se enviesamentos cognitivos que levam à aquisição de *menos cobertura* do que a que corresponderia a uma escolha racional¹⁴. Trata-se, por exemplo, da tendência para *hipervalorizar o consumo atual do dinheiro face à sua disponibilidade no futuro* (enviesamento hedonístico), ou para *desvalorizar irracionalmente a probabilidade de perdas futuras* (enviesamento do otimismo), ou *temer especialmente o arrependimento*, sobrevalorizando a cobertura de perdas frequentes e menos graves e subvalorizando a cobertura de perdas mais raras e graves (enviesamento da aversão ao arrependimento). Outros factores, sem interferirem directamente no valor que se atribui à cobertura, prejudicam em todo o caso um processo de decisão racional – é o que acontece com a aversão a decisões que impliquem complexidade, ou que confrontem os sujeitos com tópicos que gerem medo ou sejam tabu¹⁵.

¹³ Com outra sistematização, mas resultados convergentes, EIOPA, *Measures to address demand side aspects of the natcat protection gap*, Staff Paper, 2023, disponível em <https://www.eiopa.europa.eu/system/files/2023-07/EIOPA-BoS-23-217-Staff%20paper%20on%20measures%20to%20address%20demand-side%20aspects%20of%20the%20NatCat%20protection%20gap.pdf> (consultado pela última vez a 01.09.2023), p. 11.

¹⁴ Supondo que os sujeitos atribuem uma utilidade marginal decrescente ao dinheiro.

¹⁵ Para estes e outros enviesamentos comportamentais neste âmbito, TOM BAKER/PETER SIEGELMAN, “Chapter 19, Behavioral economics and insurance law, The importance of equilibrium analysis”, in *The Oxford handbook of behavioral economics and the law*, EYAL ZAMIR/DORON TEICHMAN (coord.), Oxford University Press, New York, 2014, 491-517, pp.

O enviesamento no sentido da aquisição de menos cobertura do que o racional tem sido diagnosticado justamente a propósito da cobertura de riscos ligados a eventos catastróficos, raros e causando perdas gravosas¹⁶. Noutros âmbitos – vg., o de aquisição de seguro que estenda o período de garantia de bens de consumo – deteta-se uma tendência irracional para a aquisição de cobertura em excesso¹⁷.

Estas preferências podem ser ditadas por fatores culturais, exprimindo-se num plano “macro” e levando a que, perante circunstâncias idênticas, a população de um grupo (vg., os habitantes de um país) tenda a adquirir mais cobertura do que a população de outro grupo.

Uma procura de cobertura abaixo do adequado pode também decorrer do facto de os sujeitos *confiarem que não suportarão os danos a final, já que o Estado tratará de os compensar*. Trata-se de uma manifestação do fenómeno de risco moral, que retrata a atuação aquém da diligência devida, quando os sujeitos não suportam todas as consequências das suas condutas¹⁸. Por outro lado, a falta de procura pode decorrer de uma perceção geralmente negativa do mercado segurador, não se confiando em que honrará os seus compromissos; ou da crença em que os prémios são mais elevados do que o seu valor real¹⁹.

Encontramos, por outro lado, fatores materiais que limitam a procura, relativos à acessibilidade da cobertura face ao poder de

498-502; COLIN F. CAMERER/HOWARD KUNREUTHER, “Decision processes for low probability events, Policy implications”, *Journal of Policy Analysis and Management*, 4, 1989, pp. 565-592, pp. 568 e ss.

¹⁶ Cfr. ainda DAVID KRANTZ/HOWARD KUNREUTHER, “Goals and plans in decision making”, *Judgment and Decision Making*, 3, 2007, pp. 137-168, pp. 140 e ss. EIOPA, *Measures to address...*, cit., pp. 4 e 20-21.

¹⁷ Cfr. T. BAKER/P. SIEGELMAN, “Behavioral economics...”, cit., pp. 498-502.

¹⁸ EIOPA, *Measures to address...*, cit., pp. 4 e 21. Sobre o risco moral na contratação de seguros, MARIA INÊS DE OLIVEIRA MARTINS, “Risco moral e contrato de seguro”, in *Volume de Homenagem ao Prof. Doutor Aníbal de Almeida*, ANTÓNIO JOSÉ AVELÁS NUNES/LUÍS PEDRO CUNHA/MARIA INÊS DE OLIVEIRA MARTINS (coord.), Coimbra Editora, Coimbra, 2012, 637-676, *passim*.

¹⁹ EIOPA, *Measures to address...*, cit., pp. 4, 17-19 e 12-14.

compra da população²⁰. Nesta relação interferem por um lado variáveis que modelem o poder de compra dos sujeitos – a maior ou menor riqueza do país e as desigualdades na sua distribuição. Por outro lado, variáveis que travem a redução do preço – a falta de competitividade do mercado, ou de viabilidade de o segurador o segmentar, oferecendo preços mais baixos aos riscos também mais baixos²¹. Estas últimas variáveis são, é bom de ver, relativas ao lado da oferta; a viabilidade de segmentação do mercado prende-se com a sofisticação dos processos de avaliação e monitoramento de riscos, que referiremos abaixo (4.3.1.).

4.2.2. Possíveis respostas

a) Medidas de apoio da autonomia privada

O enviesamento na *avaliação da importância da aquisição de seguros pode*, em primeiro lugar, ser contrabalançado por medidas que encaminhem a decisão dos sujeitos no sentido mais desejável.

Em primeiro lugar, servem aqui *campanhas de informação*, operando em várias escalas. Podem dirigir-se aos grandes stakeholders, como os próprios Estados ou regiões – o Dashboard da EIOPA insere-se neste conjunto, visando aumentar a visibilidade das lacunas de proteção contra riscos catastróficos –; ou podem dirigir-se aos indivíduos concretamente afetados pelo risco, compreendendo campanhas de sensibilização em escolas ou meios de informação. Num mundo em que a informação – de boa, ou de má qualidade – abunda, *não é clara a eficácia de medidas deste tipo*. Pode, pois, haver medidas que *umentem o impacto potencial da informação prestada, dirigindo-a para públicos especialmente recetivos*. Seria o caso de exigir a divulgação, nos anúncios de venda de imóveis, do grau de risco de incêndio que corresponde a cada um, e dos custos

²⁰ EIOPA, *Measures to address...*, cit., pp. 12-14.

²¹ Sobre a segmentação do mercado, MARIA INÊS DE OLIVEIRA MARTINS, “Sobre a discriminação dos portadores de VIH/sida na contratação de seguros de vida”, *BFDUC*, 2, 2013, pp. 749-800, pp. 750-754.

para o mitigar (com medidas de adaptação de construções antigas, instalação de meios de auto-proteção, ...)²².

Coloca-se também a adoção de técnicas de “*nudging*”, aproveitando limitações da racionalidade dos sujeitos para os dirigir no sentido da aquisição de cobertura²³. Tal pode ser buscado mesmo através da prestação de informação sobre a aquisição de coberturas, vg., buscando-se dar-lhe proeminência que leve à sua sobrevalorização²⁴. Outras hipóteses de “*nudging*” poderão basear-se no aproveitamento da inércia dos sujeitos (enviesamento a favor do *status quo*)²⁵, requerendo a oferta combinada da cobertura de danos de incêndio com outros produtos bancários ou seguradores, tendo o proprietário que manifestar preferência diversa (“*opt out*”) caso não queira adquirir também a proteção contra riscos de incêndio.

Porém, estas medidas seriam normalmente limitadas, apenas abrangendo novos adquirentes de casas, e eventualmente apenas os que fizessem aquisição financiada, e não quem já fosse proprietário. Para além disso, a real eficácia das medidas de “*nudging*” tem sido difícil de comprovar: as medidas tanto têm sido alvo de acusações de manipulação, por se subtraírem à avaliação consciente dos visados, como de se mostrarem inócuas²⁶. Face ao caso específico das vendas ligadas (“*bundling*”), tem-se também considerado que esta técnica

²² EIOPA, *Measures to address...*, cit., pp. 5 e 24-26.

²³ Para a definição original do termo, RICHARD H. THALER/CASS R. SUNSTEIN, *Nudge, Improving decisions about health, wealth, and happiness*, Yale University Press, New Haven/ London, 2008, pp. 6-8; para as suas limitações, que têm levado à flexibilização de algumas notas da definição original, LUCA CONGIU/IVAN MOSCATI, “A review of nudges, Definitions, justifications, effectiveness”, *Journal of Economic Surveys*, 36, 2022, pp. 188-213, pp. 191-197.

²⁴ Ainda se considera como estratégia de “*nudging*” a prestação de informações que tanto fornecem parâmetros úteis para o cálculo racional, como acionam enviesamentos cognitivos, L. CONGIU/I. MOSCATI, “A review of nudges...”, cit., pp. 191-197.; PETER GULBORG HANSEN, “The definition of nudge and libertarian paternalism: does the hand fit the glove?”, *European Journal of Risk Regulation*, 1, 2016, pp. 155-174, pp. 168-169.

²⁵ R. H. THALER/C. R. SUNSTEIN, *Nudge...* cit., pp. 34-35. EIOPA, *Measures to address...*, cit., p. 29

²⁶ Cfr. por um lado L. CONGIU/I. MOSCATI, “A review of nudges...”, cit., p. 200; pelo outro, para uma panorâmica, Michael Hallsworth, “Making Sense of the “Do Nudges Work?” Debate” (<https://behavioralscientist.org/making-sense-of-the-do-nudges-work-debate/>). Sobre o que dizemos de seguida, EIOPA, *Measures to address...*, cit., p. 16, 22-23.

aumenta a complexidade dos produtos, dificultando a sua escolha racional.

Por último, cabem as medidas de simplificação da própria experiência de compra, digitalizando o processo e oferecendo comparadores de preço. A prática de descontos para que adote medidas de controlo do risco poderá ela própria ser um estímulo para adquirentes diligentes²⁷.

Em todo o caso, quer as medidas estritamente informativas, quer as que façam apelo a estratégias de “*nudging*”, ou que simplifiquem ou embarateçam a aquisição assentam na preservação da autonomia privada, não obrigando o visado à aquisição de cobertura. Poderão, pois, não ser bastantes para a alteração de comportamentos.

b) Seguros obrigatórios

Num outro patamar, teremos a previsão de seguros obrigatórios para proprietários de imóveis na interface urbano-rural. A previsão de seguros obrigatórios permite superar as insuficiências de um paradigma informativo. Permite ainda, quando os seguros cubram o dano causado a terceiros, superar o problema da insuficiência do património do segurado para reparar todo o dano causado²⁸.

Claro está que não basta que os proprietários tenham o dever de contratar: é necessário que *os seguradores aceitem subscrever os riscos*. Para o garantir, é necessário prever um sistema de colocação obrigatória de riscos que sejam recusados, à semelhança do que existe para o seguro automóvel²⁹.

²⁷ EIOPA, *Measures to address...*, cit., pp. 5, 27-30.

²⁸ MICHAEL FAURE, “Compulsory liability insurance, Economic perspectives”, in *Compulsory liability insurance from a european perspective*, ATTILA FENNYVES/CHRISTA KISSLING/STEFAN PERNER, et al. (coord.), De Gruyter, Berlin/Boston, 2016, 319-341, pp. 320-322, com análise relativa ao seguro de responsabilidade civil, mas com paralelos aqui (e assentando, porém, numa visão tradicional de superação de problemas de informação pelo simples fornecimento de informação em maior quantidade).

²⁹ Colocação obrigatória, de acordo com listagem anual elaborada pela ASF, do risco que seja recusado por pelo menos três seguradores (art. 18.º do Regime do seguro obrigatório de responsabilidade civil automóvel, Decreto-lei 291/2007, de 21 de Agosto, e Norma 9/2006-R, de 24 de Outubro de 2006, da ASF).

O *dever de contratar cobertura* para os riscos de incêndio supera problemas de falta de percepção da sua necessidade e cria também sistemas para obrigar a que exista oferta de cobertura. Porém, não se garante que o seguro se torne *economicamente acessível a toda a população afectada*. O maior ou menor embaratecimento dos prémios decorre também do grau de mutualização alcançado – ou seja, de quanto se consiga dissolver os riscos agravados num conjunto mais alargado de riscos. Ora, se a cobertura for obrigatória apenas para quem for proprietário de imóveis na interface urbano-rural, os *prémios tenderão a ser relativamente elevados*, já que o risco médio do conjunto dos segurados será elevado também.

A previsão de um seguro a preço mais baixo exigiria, pois, que o *universo de segurados cujos prémios suportassem o risco agravado fosse mais alargado*. Por exemplo, o risco seria distribuído pelos prémios de todo o universo nacional de contratantes de seguro contra riscos de incêndio habitacional, embora a contratação de seguro só fosse obrigatória para sujeitos residentes em algumas regiões. Esta medida poderia ser, porém, *pouco eficaz no abaixamento dos prémios para o conjunto dos riscos agravados*, por ser *reduzido o número de sujeitos que decidem contratar seguro facultativo contra incêndios*, e serem eles motivados pelo facto de enfrentarem também riscos agravados³⁰. E poderia encarecer de modo relevante os seguros facultativos, com o efeito pernicioso de reduzir a procura por este tipo de seguros, para além de provocar descontentamento social. Mais interessante poderá ser, porventura, abordar a questão de um modo mais sistemático, criando um sistema de cobertura obrigatória de vários riscos catastróficos entre si não correlacionados (sismos, incêndios florestais, inundações, tempestades)³¹, que

³⁰ Verificando-se inclusivamente aí também fenómenos de seleção adversa – o artigo seminal é de GEORGE A. AKERLOF, “The market for “lemons”: quality uncertainty and the market mechanism”, *Quarterly Journal of Economics*, 3, 1970, pp. 488-500; no direito dos seguros, M. I. OLIVEIRA MARTINS, “Sobre a discriminação...”, cit., pp. 752-754.

³¹ A mutualização de riscos catastróficos de natureza diferente (inundação, terremoto, maremoto, erupção, terrorismo, rebelião,...) é a abordagem seguida em Espanha pelo *Consorcio de Compensación de Seguros* (cfr. https://www.consorseguros.es/web/documents/10184/232010/SEGURO_RREE_2019ES.pdf/86b4dd09-815e-4914-aa0f-f252f457bede).

possa trazer vantagens para os proprietários espalhados por todo o território, e seja vinculativo para todos eles.

Por outro lado, é necessário construir o sistema de modo a que ele mantenha o incentivo dos proprietários na prevenção do dano³². A cobertura não deve, pois, ser integral, e deve ser sensível ao grau de risco que o imóvel enfrente.

Em todo o caso, a previsão de um dever de contratar não impede que o prémio fique acima do que é acessível para a generalidade dos afetados. A abertura de processos executivos para obter a cobrança forçada dos prémios, e mais ainda a adoção de medidas que impedissem os sujeitos da fruição do bem imóvel não segurado (sobretudo se este fosse a sua habitação principal), dificilmente passariam um teste de proporcionalidade.

c) Financiamento público

As últimas considerações já nos remetem para o facto de que, ainda que se vença a barreira da falta de motivação para contratar seguro, remanescem obstáculos de acessibilidade económica. A sua superação pode requerer a subsídio pública da cobertura, que se pode manifestar de diversos modos. Uma versão mais linear consiste no simples subvencionamento dos prémios, mediante prova de falta de recursos. Podem também ser previstos créditos fiscais em relação ao montante investido em prémios – com a ressalva porém de que esta medida apenas terá efeitos práticos para a população que ultrapasse limiares mínimos de rendimento, tendo imposto a pagar.

Uma outra via de financiamento público da cobertura é a que se traduz na *tomada direta de riscos por entidades públicas*, quer sob a forma de seguro, quer sob a forma de resseguro. Abordaremos este tema abaixo, a propósito das parcerias público-privadas.

³² ECB/EIOPA, *Policy options...*, cit., pp. 26-27; M. FAURE, “Compulsory liability...”, cit., p. 328 (em relação a seguros obrigatórios de responsabilidade).

4.3. O lado da oferta

4.3.1. Falta de oferta suficiente

Em primeiro lugar, saliente-se que, quando nos referimos à falta de oferta de cobertura de riscos de incêndio na interface urbano-rural, referimo-nos tanto à falta de disponibilidade de qualquer cobertura, mesmo básica, quanto à falta de disponibilidade de cobertura para eventos de maior gravidade.

A fundamentação racional para a falta de oferta de cobertura pode resumir-se no juízo do segurador de que, *ao preço que cobraria para oferecer cobertura, não atrairia procura bastante para que o seu negócio fosse viável*. Expliquemos melhor.

a) Falta de parâmetros fiáveis para cálculo do prémio

Na cobertura de riscos pequenos e massificados, como os riscos de incêndio em habitações na interface urbano-rural, o segurador serve-se fundamentalmente da técnica da mutualização – ou seja, da diluição do risco na sua carteira. Valendo-se de estatísticas e de estimativas, o segurador calcula quais as perdas prováveis que um conjunto de sujeitos expostos ao mesmo risco sofrerá, e divide então esse valor pelo conjunto de sujeitos. Uma vez que nem todos os sujeitos serão atingidos por sinistros o prémio pago pelos que ficam incólumes serve para pagar as prestações devidas aos sinistrados. Desde que, claro, os vários riscos sejam independentes entre si, e o facto de uma esfera ser afetada não aumente riscos para outras. Estas projeções em termos médios só são reveladoras do que acontece em relação a um número considerável de sujeitos, pelo que o segurador *não poderá planear o seu negócio para um número pequeno de segurados* – pois as projeções para grupos pequenos têm grandes margens de erro –, ou manter o negócio se a sua carteira for reduzida – sob pena de as suas projeções se afastarem muito da sinistralidade efetiva. Por outro lado, o segurador tem *custos fixos com a conceção e divulgação do produto*, que tem que distribuir por um número mínimo de sujeitos, sob pena de tornar os prémios muito elevados.

Em relação aos seguros de riscos de incêndios florestais, aponta-se para que, no contexto atual de alterações climáticas, não estão

ainda disponíveis bons modelos para prever as perdas prováveis nos próximos anos³³⁻³⁴. Por outro lado, os riscos de incêndio na mesma região poderão estar positivamente correlacionados entre si – o fogo que atinge uma propriedade pode propagar-se para propriedades vizinhas –, exigindo que as projeções sejam corrigidas por margens de segurança para absorver esta complexidade acrescida.

O segurador enfrenta, em suma, desde logo *dificuldade em obter parâmetros fiáveis para cálculo do prémio*. E caso o *prémio seja relativamente elevado*, haverá *pouca expectativa de uma procura suficiente para tornar o negócio sustentável*.

b) Má qualidade dos riscos em geral

Salienta-se ainda que os riscos são percebidos como de elevada perigosidade, ou seja, de “má qualidade”. É assim não apenas por força da alteração dos padrões climáticos, mas também pela baixa resistência dos edifícios ao fogo. Muitas vezes trata-se de património herdado, e reconstruído com soluções de baixo custo, e não de construção nova.

Assinala-se ainda o incumprimento de regras administrativas, sobretudo relativas à gestão de combustíveis; e, da parte das autoridades administrativas, a falta de fiscalização do cumprimento.

³³ A ausência destes modelos foi apontada no contexto de reuniões preparatórias do webinar “*The insurance sector and the protection of dwelling houses against wildfires*”, organizado no âmbito do projeto House Refuge (<https://adai.pt/houserefuge/webinar-o-setor-dos-seguros-e-a-protecao-de-habitacoes-contra-incendios-rurais/>), por vários dos participantes no evento.

³⁴ Por uma questão de clareza, deve explicar-se que é viável também a cobertura de riscos para os quais não existem certamente estatísticas, por serem fenómenos singulares (vg., riscos de uso de tecnologias inovadoras, ou de unidades industriais complexas). A oferta de seguros deste tipo assenta na atribuição de valores de estimativa aos sinistros, na previsão cuidadosa de limites de cobertura e fundamentalmente na distribuição do risco entre um número alargado de seguradores e resseguradores, cada um deles retendo apenas uma parcela. Há uma margem de incerteza aqui, que se procura absorver cobrando prémios muito elevados (MARIA INÊS DE OLIVEIRA MARTINS, “Da incerteza ao risco: as técnicas seguradoras e o seu referente, num diálogo com Knight”, in *Estudos em Homenagem ao Doutor Avelãs Nunes, Boletim de Ciências Económicas da FDUC, II*, LUÍS PEDRO CUNHA/JOSÉ MANUEL GONÇALVES SANTOS QUELHAS/TERESA ALMEIDA (coord.), 2014, 2143-2210, pp. 2161 e ss.)

c) Inviabilidade da seleção de “bons riscos”

O segurador poderá contrariar estas tendências procurando que na sua carteira existam apenas segurados de risco baixo – aquilo a que se chama “bons riscos”. Isso permite-lhe cobrar um prémio mais baixo também, podendo captar mais procura e procura de maior qualidade – pois os sujeitos que enfrentem riscos elevados não serão aceites pelo segurador.

Ora, este processo de seleção dos bons riscos configura um ponto central neste trabalho. Com efeito, é através dos seus *processos de avaliação dos riscos, feita no início e no curso do contrato*, que o segurador incentiva a adoção de *boas práticas de prevenção de riscos de incêndio*. Do ponto de vista do interesse geral, esta é a via fundamental através da qual o seguro serve uma finalidade da prevenção dos danos.

Para avaliar a probabilidade de aquele segurado sofrer um risco, e a dimensão da perda associada, o segurador pode tomar em consideração certos *fatores “estáticos”* – no sentido de que, a não ser que o segurado deliberadamente os altere, permanecerão idênticos na vigência do contrato. Alguns deles *não são sequer passíveis de alteração pelo segurado* – vg, localização da casa numa planície, encosta, planalto ou vale; existência de terrenos contíguos, públicos ou pertencentes a terceiros, com vegetação de certa qualidade; existência de grandes fontes de água próximas. Outros – materiais construtivos e soluções de construção (janelas com vidro duplo, placa de isolamento não inflamável entre o telhado e o teto das divisões) – *podem ser alterados com efeito duradouro*.

O segurador pode ainda tomar em consideração certos *fatores “dinâmicos”* – no sentido de que apenas permanecerão idênticos na vigência do contrato se o segurado adotar medidas para a sua preservação. Entram aqui, por exemplo, a manutenção de medidas de auto-proteção (manutenção de sprinklers ou de cortina ignífuga em condições de funcionamento) e, sobretudo, a adequada gestão de combustíveis em redor da casa, mantendo faixas adequadas limpas de vegetação.

É muito limitada a possibilidade de absorver estes custos de verificação, num segmento onde a procura não se mantém perante cobrança de prémios elevados. Os custos de inspeção ao local, antes

da contratação ou no decurso do contrato, são tidos por inviáveis em seguros desta dimensão. Também não se contempla a verificação periódica da manutenção das medidas de controlo do risco. O processo de *avaliação do risco menos dispendioso* é, pois, o que se consegue fazer uma única vez – antes da aceitação do risco, pré-contratualmente – e comprovar através da consulta de documentos – por exemplo, através de registos que atestem a localização da casa, fotografias e imagens de satélite para dar conta da sua envolvente, fotografias, projetos e descritivos de obra para atestar as características da construção. Mesmo este custo é visto, por alguns seguradores, como excessivo para os prémios do segmento em causa.

4.3.2. Respostas possíveis

Fora do plano da instituição de seguros obrigatórios, que abordámos acima (4.2.2.b)), as vias de extensão da cobertura disponível hão-de assentar ou no estímulo para o aumento da oferta privada, ou então na organização de oferta pública.

a) Melhorias técnicas

Foi várias vezes salientado que introdução de melhorias no plano técnico poderá suportar uma expansão da cobertura³⁵. Desde logo, no *plano da técnica atuarial*, em que assenta o cálculo dos prémios, importa a elaboração de *modelos atualizados* para previsão de riscos de incêndio florestal.

Em segundo lugar, no plano da avaliação da qualidade dos riscos singulares, importa a introdução de técnicas automatizadas, que *diminuam significativamente os custos da verificação*. Será o caso, por exemplo, da verificação de documentos e fotografias através de inteligência artificial, com capacidade de reconhecimento de texto e análise de imagem. A combinação da recolha de imagens por satélite com o seu processamento por inteligência artificial será também a

³⁵ Cfr. D. LOPES/K. VITALI/L. M. RIBEIRO/M. I. DE OLIVEIRA MARTINS/M. ALMEIDA, *Relatório no. 4*, cit., pp. 16-17; a obtenção de melhores modelos para prever riscos de incêndios florestais é também uma preocupação da EIOPA, expressa no webinar referido na nota 28.

forma de viabilizar processos de monitorização tidos por muito custosos, como o do cumprimento das medidas de gestão de combustíveis.

b) Certificação por terceiros

Outra via de encorajamento da oferta seria a de deslocar o procedimento de avaliação dos riscos para terceiro, que certificasse os parâmetros do risco individual. O segurador não teria, pois, que organizar a sua estrutura interna de modo a poder ele próprio realizar a avaliação, nem que repercutir estes custos sobre os prémios.

A certificação poderia ficar a cargo de entidades privadas, sendo custeada pelos segurados individuais. No cenário de segurados com falta de perceção da importância da cobertura, e com problemas também de acessibilidade financeira, esta solução mostra-se à partida irrealista. O seu impacto dependerá pelo menos de uma descida substancial dos custos do serviço de certificação.

Um segundo cenário é o da certificação por entidades públicas, ou a sua subsídição pública. A sua viabilidade depende da existência de meios técnicos e humanos na Administração pública, ou da canalização de meios financeiros para o efeito. É, pois, altamente incerta.

c) Seguros paramétricos

Os seguros paramétricos são um produto que junta características típicas do contrato de seguro e características dos derivados financeiros³⁶.

Trata-se de contratos pelos quais o segurador se obriga a efetuar pagamentos pré-determinados aos segurados, assim que se supere um certo índice climático (intensidade de um sismo, volume de pluviosidade, força de tempestades, intensidade de incêndios). Estes pagamentos são automáticos, sendo acionados pela simples

³⁶ Sobre a figura, EMMANUEL BERTHELÉ, “Chapter 5. Using big data in insurance”, in *Big data for insurance companies*, MARINE CORLOSQUET-HABART/JACQUES JANSSEN (coord.), ISTE/ Wiley, 2018, 131-161, pp. 145-146; SWISS RE, *What is parametric insurance?*, 2023, disponível em https://corporatesolutions.swissre.com/insights/knowledge/what_is_parametric_insurance.html (consultado pela última vez a 01.09.2023); em língua portuguesa, MARIA ELISABETE GOMES RAMOS, *O contrato de seguro entre a liberdade contratual e o tipo*, Almedina, Coimbra, 2021, pp. 166-168.

superação do índice de referência, e são independentes de o segurado sofrer um dano em concreto. No entanto, não se trata de um simples instrumento financeiro derivado, já que *o seguro apenas é contratado com sujeitos expostos a riscos associados àquele índice*. Por exemplo, convencionou-se que o segurado terá direito a um montante x se ocorrer um furacão com intensidade superior a y num raio de 50 quilómetros contados em torno do local de risco (vg., instalações do segurado). No caso do incêndio, seriam apenas proprietários de habitações situadas na região em relação à qual o índice fosse calculado.

Uma grande vantagem destes seguros é a sua *simplicidade*, dispensando-se a aferição do nível específico de risco enfrentado por aquele segurado, e dispensando-se todo o processo de regulação do sinistro, no qual se procede ao apuramento dos danos sofridos³⁷. Esta simplicidade *acelera grandemente o processo de pagamento*, permitindo que os segurados rapidamente obtenham liquidez para reparar os seus danos. E embaratece muito consideravelmente o produto, já que remove do seu funcionamento boa parte dos custos administrativos³⁸.

Este produto tem, porém, limitações. Desde logo, embora o produto funcione de modo simples, ele *assenta em cálculos complexos*. Trata-se de apurar um nível de prémio que permita prover o segurador de meios para pagar as prestações devidas em caso de superação do índice, mas garantindo ao mesmo tempo que o negócio é sustentável. Note-se aliás que, estando a cobertura associada a riscos catastróficos, os prémios devem ser calculados para absorver muita

³⁷ JANNIS GUTBROD/ANDREAS GÖHL, “Parametrische Risikotransferlösung für Forderungsausfallrisiken ART, Option für alle Unternehmen?”, *VW*, 2023, pp. 100-105, p. 101. Note-se que o segurado empresarial pode sofrer tanto danos físicos, como danos correspondentes a perda de volume de negócios (por exemplo, na sequência da perturbação de certas infraestruturas circundantes). Os seguros paramétricos podem, pois, ser até complemento de seguros que apenas cubram danos físicos em bens (https://corporatesolutions.swissre.com/insights/knowledge/10_myths_about_parametric_insurance.html, myth 7). No entanto, esta função é eventual: os seguros paramétricos dão lugar a pagamentos independentemente da prova de qualquer dano.

³⁸ J. GUTBROD/A. GÖHL, “Parametrische...”, cit., pp. 103-104.

sinistralidade simultânea. Como tal, o negócio tem sido mais desenvolvido por *insurtechs*, e menos por seguradores “incumbentes”.

A limitação decisiva – que é também a virtude central do produto – é a de que, logo por desenho, *as prestações seguradoras não se definem por um dano sofrido pelo segurado*. Este é mesmo o risco de base do produto, e poderá revelar-se negativo, quando o dano excede a prestação, ou positivo, quando a prestação excede o dano³⁹. O problema é, claro, o de *o evento não ter a intensidade necessária a acionar a cobertura, apesar de o segurado sofrer danos*. Tem-se tentado minorar o problema através da construção de produtos em escada, dano lugar a pagamentos progressivamente maiores à medida que o índice superado aumenta também, ou da sua associação a múltiplos eventos acionadores de pagamento (“triggers”)⁴⁰. Tal aumenta, porém, a complexidade dos cálculos para o ofertante do produto.

É, pois, fundamental sublinhar que o produto não serve para eixo central da cobertura⁴¹. O seu papel adequado é o de complemento da proteção dada através de coberturas base, por produtos mais convencionais.

Acresce que o facto de o produto não ter tido ainda uma penetração substancial no mercado nacional gera dúvidas quanto ao seu funcionamento. Na verdade, os índices que regem os seguros paramétricos mais convencionais não são influenciáveis por atuação humana individualizável. Vg., o fato de ocorrer um sismo ou tempestade para lá de certa intensidade não é atribuível à atuação de um sujeito em particular. Não é assim para o risco de ocorrer um incêndio acima de certa intensidade, já que tal pode ser causado por ação do segurado ou de terceiro. Coloca-se, pois, a questão de saber até que ponto se aplicam aqui certos aspetos do regime típico do seguro, como o da não cobertura de factos dolosos (art. 46.º RJCS), ou o da sub-rogação do segurador nos direitos do segurado contra o causador do dano (art. 136.º RJCS). Não há ainda experiência bastante com estes produtos para haver uma resposta consolidada.

³⁹ SWISS RE, *What is parametric*, cit., *passim*.

⁴⁰ Cfr. https://corporatesolutions.swissre.com/insights/knowledge/10_myths_about_parametric_insurance.html, myth 1.

⁴¹ SWISS RE, *What is parametric*, cit., *passim*.

A sua natureza entre o seguro e o contrato derivado é de molde a deixar dúvidas especialmente quanto ao segundo ponto.

d) Expansão do mercado de resseguros

O resseguro é um seguro que protege o património dos próprios seguradores, face ao risco de terem que fazer desembolsos por ocorrência de sinistros⁴². É, pois, um modo de distribuir por mais patrimónios os impactos da ocorrência de sinistros. É tipicamente explorado por seguradores de grande porte, especializados neste segmento – os resseguradores. O resseguro pode cobrir o risco do segurador face a um certo singular (“resseguros facultativos”), ou pode cobrir o risco do segurador face à totalidade dos pagamentos que esta tenha que fazer em relação a certo segmento da sua carteira (“tratado de resseguro”). É esta segunda modalidade que está em causa nos seguros massificados, aqui em causa.

A obtenção de resseguro é fundamental para que o segurador se disponha a aceitar riscos cuja evolução pode ser imprevisível e implicar grande sinistralidade. A oferta de resseguro é assim fundamental para a própria oferta de seguro. O mercado ressegurador tradicional – e o património dos resseguradores – tem, porém limites. Uma das vias para aumentar a oferta de resseguros é o de colocar os riscos fora do mercado de seguros, no mercado de capitais, emitindo valores mobiliários ou distribuindo contratos derivados associados a índices de sinistralidade. Esta técnica é já bem conhecida na colocação de riscos de catástrofes naturais, através de valores mobiliários (*cat-bonds*, em que o segurador emite obrigações podendo reter o montante investido em caso de sinistro) ou derivados financeiros (*cat options*)⁴³. Conseguem-se assim aceder a novas fontes de financiamento – o património dos investidores no mercado de capitais – e aumentar a oferta de resseguro, conseguindo fornecê-lo aos seguradores a um custo mais baixo e diminuir assim também o prémio.

⁴² MARGARIDA LIMA REGO/DIOGO COSTA SEIXAS, “O contrato de resseguro”, in *Temas de Direito dos seguros, A propósito da nova Lei do Contrato de Seguro*, MARGARIDA LIMA REGO (coord.), Almedina, Coimbra, 2016, 287-326, pp. 287-304 para as notas gerais.

⁴³ Com grande enfoque nas *cat-bonds*, ECB/EIOPA, *Policy options...*, cit., pp. 20-24.

Salienta-se, porém, que os mercados financeiros são voláteis, não se podendo confiar numa procura continuada deste tipo de instrumentos. Uma acumulação de eventos catastróficos, ou um contexto de taxas de juro elevadas, poderá reduzir consideravelmente o mercado⁴⁴.

e) Parcerias público-privadas

Quando falamos de parcerias público-privadas neste contexto, falamos da afetação de fundos públicos, sob administração pública, à cobertura de riscos⁴⁵. As formas podem ser as mais variadas. Podemos ter fundos públicos constituídos sob forma de fundo de garantia, ou então de empresa pública. Podemos ter fundos que efetuam prestações a favor dos seguradores, quando um certo evento catastrófico afeta a sua carteira – teremos então *mecanismos de resseguro público*. Ou podemos ter fundos que efetuam prestações diretamente a favor dos segurados, quando estes são afetados por certo evento catastrófico – teremos então *mecanismos de seguro público*. É também conhecida a prossecução direta de finalidades de prevenção por fundos públicos. É exemplo o “*fonds de prévention des risques naturels majeurs*” previsto no artigo L561-3 *Code de l'environnement*, que pode custear estudos e ações de prevenção dos riscos em causa (L561-3, II)⁴⁶.

Os mecanismos de resseguro público podem ter particular importância fornecendo *proteção de última linha em caso de eventos de alta gravidade e baixa frequência*. Pondera-se mesmo estabelecer um fundo europeu para cobertura de catástrofes de grande impacto, associadas às alterações climáticas⁴⁷.

Uma limitação destes modelos reside no facto de não ajustarem o nível de proteção conferido à adoção de medidas de controlo do risco por parte de cada segurado, ou mesmo de cada país. Deixariam, pois, de parte, o estímulo à prevenção de sinistros, podendo

⁴⁴ ECB/EIOPA, *Policy options...*, cit., p. 21.

⁴⁵ ECB/EIOPA, *Policy options...*, cit., pp. 25-27.

⁴⁶ Amplamente, sobre a promoção de finalidades de prevenção do dano através de fundos de garantia, JONAS KNETSCH, *Le droit de la responsabilité et les fonds d'indemnisation, Analyse en droits français et allemand*, L. G. D. J., Paris, 2013, pp. 359 e ss.

⁴⁷ ECB/EIOPA, *Policy options...*, cit., pp. 3-4, 28 e ss.

até causar fenómenos de “risco moral”. Tem-se proposto, porém, que a arquitetura dos fundos seja desenhada para estimular a prevenção, deixando obrigatoriamente parte dos danos a descoberto e condicionando-os à adoção de medidas preventivas, por particulares ou por Estados⁴⁸.

Uma questão que frequentemente se levanta a propósito de fundos de garantia em geral concerne à sua sustentabilidade financeira. Caso os fundos sejam levados a prestar em larga escala – porque se materializaram vários eventos catastróficos –, isso poderá exaurir as suas disponibilidades, obrigando a um reforço do património por parte dos poderes públicos.

É este último o caso do modelo espanhol do *Consórcio de Compensación de Seguros*, que tem particularidades das quais importa dar conta. Note-se que o sistema que se descreve de seguida não cobre riscos de incêndios em habitações. Porém, serve de caso de estudo quanto a um potencial modelo a implementar. Neste sistema, o seguro de riscos de habitação é de contratação facultativa. Porém, *se o titular do interesse decidir proteger esse risco, e se o segurador aceitar cobri-lo, então aciona-se o dever de adquirir cobertura para certos riscos catastróficos*. O mecanismo serve-se pois, do trabalho de pré-seleção dos riscos efetuado pelos seguradores. Essa cobertura é feita a um custo fixo, e refere-se a um conjunto amplo de eventos, relativos tanto a fenómenos naturais (inundações, terremoto, maremoto, erupção vulcânica, ...), como a eventos de violência político-social (terrorismo, rebelião, sedição,...)⁴⁹.

O sistema gera, pois, um aumento da oferta e da procura de cobertura para riscos catastróficos, porque elas são acopladas obrigatoriamente à cobertura básica. Ficam, porém, logo à vista também as suas limitações. Obviamente essa cobertura adicional não opera se *não houver desde logo procura de cobertura para os riscos básicos, e oferta correspondente*. O facto de, por pagamento de

⁴⁸ ECB/EIOPA, *Policy options...*, cit., pp. 3-4, 27.

⁴⁹ Cfr. https://www.conorseguros.es/web/documents/10184/232010/SEGURO_RREE_2019ES.pdf/86b4dd09-815e-4914-aa0f-f252f457bede.

um adicional baixo, se conseguir proteção para uma série de riscos catastróficos é um argumento importante para persuadir à aquisição da cobertura básica. Porém, pressupõe que já houvesse uma predisposição para adquirir a cobertura básica, e disponibilidade da oferta para a fornecer no caso.

O sistema francês de cobertura de riscos de (certas) catástrofes naturais assenta numa premissa similar. A celebração do contrato de seguro que cubra riscos de incêndio ou outros riscos para bens situados em França, assim como para veículos terrestres a motor, implica a cobertura obrigatória dos riscos de catástrofe natural que afetem esses bens (art. L. 125-1 do *Cod. Assurances*). A intervenção do Estado dá-se na medida em que os seguradores têm então acesso à subscrição de resseguro junto da *Caisse centrale de réassurance* (CCR), que é uma sociedade anónima de resseguros, de capital exclusivamente público. Por sua vez, a CCR goza, na cobertura destes riscos, de garantia ilimitada por parte do Estado. A intervenção pública faz-se, pois, aqui, através de um sistema de resseguro. De resto, uma outra diferença sobressai particularmente no ordenamento francês: a da existência de um sistema de colocação obrigatória de riscos, uma vez que a cobertura seja recusada por três seguradores diferentes. Supera-se, pois, a dificuldade da falta de disponibilidade de oferta detetada em relação ao ordenamento espanhol; não já a da falta de procura⁵⁰.

f) Regras de ordenamento do território de construção, sua fiscalização e coercibilidade

É também dado destaque ao papel das regras de ordenamento do território de construção na coerção dos sujeitos à adoção de boas

⁵⁰ SÉNAT – COMMISSION DES FINANCES, *Proposition de loi visant à réformer le régime des catastrophes naturelles*, *Rapport n.º 228*, 2020, disponível em <https://www.senat.fr/rap/119-228/119-2281.html#fn17> (consultado pela última vez a 20.10.2023), Article 2, I-A e B; MISSION D'INFORMATION SUR LA GESTION DES RISQUES CLIMATIQUES ET L'ÉVOLUTION DE NOS RÉGIMES D'INDEMNISATION, *Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur la gestion des risques climatiques et l'évolution de nos régimes d'indemnisation par Mme Nicole Bonnefoy*, 2019, disponível em <https://www.senat.fr/rap/r18-628/r18-6281.pdf> (consultado pela última vez a 20.10.2023), pp. 22-23.

práticas de controlo do risco⁵¹. O papel do direito administrativo será tão mais eficaz quanto mais adequadas forem as suas regras (vg., quanto às exigências de construção e gestão de combustíveis), e quanto mais efetiva for a sua fiscalização.

Para lá do instrumento da coerção negativa (aplicação de coimas, proibições) a quem não se conformar com as exigências, podem valer medidas de estímulo positivo, como a subvenção, eventualmente através de créditos fiscais, das medidas de adaptação das habitações⁵².

g) A sociedade civil

Por último, cumpre realçar o papel da sociedade civil, ou seja, das organizações de base das comunidades especialmente afetadas. Estas organizações poderão ter um papel importante enquanto interlocutor direto dos seguradores, negociando *soluções conjuntas de cobertura* e organizando *processos de prova do cumprimento de requisitos* de controlo do risco.

5. Conclusões

Reconhecida a importância dos seguros na compensação e prevenção de danos causados por incêndios florestais em habitações rurais, a sua contratação efetiva está contudo aquém do nível adequado. A lacuna provém tanto de falta de procura, como de falta da oferta desejáveis. A sua colmatação parece depender, mais do que de uma receita precisa, de uma combinação de soluções que possam alterar as perceções da procura e estimular a oferta, aliando o poder público, financiador, prestador e fiscalizador, e as comunidades afetadas. O controlo do risco será mais eficaz se for suportado em todo um ecossistema de intervenções administrativas, da sociedade civil, e do mercado segurador. E a distribuição do dever de compensar poderá também ser mais sustentável quando distribuída entre fundos administrativos e do mercado segurador.

⁵¹ D. LOPES/K. VITALI/L. M. RIBEIRO/M. I. DE OLIVEIRA MARTINS/M. ALMEIDA, *Relatório no. 4*, cit., p. 16-17.

⁵² Cfr. a referência em ECB/EIOPA, *Policy options...*, cit., p. 30.

Bibliografia

- (FRANÇA), SÉNAT – COMMISSION DES FINANCES, *Proposition de loi visant à réformer le régime des catastrophes naturelles, Rapport n.º 228*, 2020, disponível em <https://www.senat.fr/rap/l19-228/l19-2281.html#fn17> (consultado pela última vez a 20.10.2023)
- (FRANÇA), SÉNAT – MISSION D'INFORMATION SUR LA GESTION DES RISQUES CLIMATIQUES ET L'ÉVOLUTION DE NOS RÉGIMES D'INDEMNISATION, *Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur la gestion des risques climatiques et l'évolution de nos régimes d'indemnisation par Mme Nicole Bonnefoy*, 2019, disponível em <https://www.senat.fr/rap/r18-628/r18-6281.pdf> (consultado pela última vez a 20.10.2023)
- AKERLOF, GEORGE A., “The market for “lemons”: quality uncertainty and the market mechanism”, *Quarterly Journal of Economics*, 3, 1970, pp. 488-500
- ALMEIDA, MIGUEL/GÓIS, JOSÉ/LIMA, HADASSA, *Análise da gestão de combustíveis naturais na envolvente imediata às habitações isoladas em Portugal Continental*, Projeto House Refuge, 2020, disponível em https://adai.pt/houserefuge/wp-content/uploads/2021/03/Deliverable_2_padroes-casa_envolvente.pdf (consultado pela última vez a 25.08.2023)
- BAKER, TOM/SIEGELMAN, PETER, “Chapter 19, Behavioral economics and insurance law, The importance of equilibrium analysis”, in *The Oxford handbook of behavioral economics and the law*, EYAL ZAMIR/DORON TEICHMAN (coord.), Oxford University Press, New York, 2014, 491-517
- BERTHELÉ, EMMANUEL, “Chapter 5. Using big data in insurance”, in *Big data for insurance companies*, MARINE CORLOSQUET-HABART/JACQUES JANSSEN (coord.), ISTE/ Wiley, 2018, 131-161
- BOBBIO, NORBERTO, “Sulla funzione promozionale del diritto”, *RTDCP*, 3, 1969, pp. 1313-1329
- CAMERER, COLIN F./KUNREUTHER, HOWARD, “Decision processes for low probability events, Policy implications”, *Journal of Policy Analysis and Management*, 4, 1989, pp. 565-592
- CONGIU, LUCA/MOSCATI, IVAN, “A review of nudges, Definitions, justifications, effectiveness”, *Journal of Economic Surveys*, 36, 2022, pp. 188-213
- ECB/EIOPA, *Policy options to reduce the climate insurance protection gap, Discussion Paper*, ECB

EIOPA, 2023, disponível em https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb_policyoptions_EIOPA~c0adae58b7.en.pdf (consultado pela última vez a 01.09.2023)

EIOPA, *The Dashboard on insurance protection gap for natural catastrophes in a nutshell (EIOPA-22/507)*, 2022, disponível em <https://www.eiopa.europa.eu/system/files/2022-12/dashboard-on-insurance-protection-gap-for-natural-catastrophes-in-a-nutshell.pdf> (consultado pela última vez a 24.08.2023)

—, *Measures to address demand side aspects of the natcat protection gap, Staff Paper*, 2023, disponível em <https://www.eiopa.europa.eu/system/files/2023-07/EIOPA-BoS-23-217-Staff%20paper%20on%20measures%20to%20address%20demand-side%20aspects%20of%20the%20NatCat%20protection%20gap.pdf> (consultado pela última vez a 01.09.2023)

FAURE, MICHAEL, “Compulsory liability insurance, Economic perspectives”, in *Compulsory liability insurance from a european perspective*, ATILA FENNYVES/CHRISTA KISSLING/STEFAN PERNER, et al. (coord.), De Gruyter, Berlin/Boston, 2016, 319-341

GUTBROD, JANNIS/GÖHL, ANDREAS, “Parametrische Risikotransferlösung für Forderungsausfallrisiken ART, Option für alle Unternehmen?”, *VW*, 2023, pp. 100-105

HANSEN, PETER GULBORG, “The definition of nudge and libertarian paternalism: does the hand fit the glove?”, *European Journal of Risk Regulation*, 1, 2016, pp. 155-174

KNETSCH, JONAS, *Le droit de la responsabilité et les fonds d'indemnisation, Analyse en droits français et allemand*, L. G. D. J., Paris, 2013

KRANTZ, DAVID/KUNREUTHER, HOWARD, “Goals and plans in decision making”, *Judgment and Decision Making*, 3, 2007, pp. 137-168

LOPES, DULCE/VITALI, KAROLINE/RIBEIRO, LUÍS MÁRIO/MARTINS, MARIA INÊS DE OLIVEIRA, et al., *Relatório no. 4, Resultados do questionário sobre a situação atual do mercado de cobertura seguradora do risco de incêndio em habitações rurais – práticas e percepções presentes*, Projeto House Refuge, 2021

MARTINS, MARIA INÊS DE OLIVEIRA, *O seguro de vida enquanto tipo contratual legal*, Coimbra Editora, Coimbra, 2010

—, “Risco moral e contrato de seguro”, in *Volume de Homenagem ao Prof. Doutor Aníbal de Almeida*, ANTÓNIO JOSÉ AVELÃS NUNES/LUÍS PEDRO

- CUNHA/MARIA INÊS DE OLIVEIRA MARTINS (coord.), Coimbra Editora, Coimbra, 2012, 637-676
- , “Sobre a discriminação dos portadores de VIH/sida na contratação de seguros de vida”, *BFDUC*, 2, 2013, pp. 749-800
- , “Da incerteza ao risco: as técnicas seguradoras e o seu referente, num diálogo com Knight”, in *Estudos em Homenagem ao Doutor Avelãs Nunes, Boletim de Ciências Económicas da FDUC, II*, LUÍS PEDRO CUNHA/JOSÉ MANUEL GONÇALVES SANTOS QUELHAS/TERESA ALMEIDA (coord.), 2014, 2143-2210
- , “Seguro e responsabilidade civil”, *BFDUC*, 2020, pp. 241-290
- NEVES, ANTÓNIO CASTANHEIRA, *Relatório com a justificação do sentido e objectivo pedagógico, o programa, os conteúdos e os métodos de um curso de “Introdução ao estudo do Direito”*, s. ed., Coimbra, 1976
- PAULA, DEIVES DE/RODRIGUES, JOÃO PAULO C., *Relatório no. 6, Melhores práticas construtivas para mitigação do risco de incêndio rural*, Projeto House Refuge, 2023, disponível em https://adai.pt/houserefuge/wp-content/uploads/2023/07/Deliverable-6-Fire-Wise-Tecnologies_V1.pdf (consultado pela última vez a 25.08.2023)
- RAMOS, MARIA ELISABETE GOMES, *O contrato de seguro entre a liberdade contratual e o tipo*, Almedina, Coimbra, 2021
- RE, SWISS, *What is parametric insurance?*, 2023, disponível em https://corporatesolutions.swissre.com/insights/knowledge/what_is_parametric_insurance.html (consultado pela última vez a 01.09.2023)
- REGO, MARGARIDA LIMA/SEIXAS, DIOGO COSTA, “O contrato de resseguro”, in *Temas de Direito dos seguros, A propósito da nova Lei do Contrato de Seguro*, MARGARIDA LIMA REGO (coord.), Almedina, Coimbra, 2016, 287-326
- ROUSOVÁ, LINDA FACHE/GIUZIO, MARGHERITA/KAPADIA, SUJIT/KUMAR, HRADAYESH, et al., *Climate change, catastrophes and the macroeconomic benefits of insurance*, EIOPA, 2021, disponível em <https://www.eiopa.europa.eu/system/files/2021-07/thematic-article-climate-change-july-2021.pdf> (consultado pela última vez a 20.10.2023)
- THALER, RICHARD H./SUNSTEIN, CASS R., *Nudge, Improving decisions about health, wealth, and happiness*, Yale University Press, New Haven/London, 2008