



Projeto de Resolução n.º 521/XV

Recomenda ao Governo que proceda à criação de um Fundo de Garantia para os Riscos Climáticos e Sísmicos

As chuvas fortes que, no final de 2022, provocaram inundações em várias cidades portuguesas, vieram expor a falta de cobertura que a generalidade dos consumidores tem perante riscos climáticos. Mesmo algumas pessoas que, por terem seguros contra danos próprios ou seguros multirriscos, julgavam estar seguradas contra este tipo de fenómenos, verificaram que, afinal, estavam desprotegidas. Dados avançados pela Associação Portuguesa de Seguradores (APS) quanto às indemnizações a pagar pelas empresas de seguros na sequência das cheias que atingiram a cidade de Lisboa e que indicam que somente 10% a 15% das perdas estão efetivamente cobertas por seguros que incluem fenómenos naturais, e as indemnizações devidas pelas seguradoras na sequência destas cheias são já estimadas em cerca de 17 milhões de euros, o que deixa para a imaginação o verdadeiro impacto desta ocorrência.

Mas não são apenas as cheias que causam preocupação. Pelo contrário, e sem prejuízo da gravidade dos demais fenómenos naturais, muitos deles suscitados pelas alterações climáticas, o risco sísmico tem sido apontado de forma recorrente como o mais gravoso para Portugal. São impressionantes as estimativas da Associação Portuguesa de Seguradoras (APS) que sugerem que um sismo com as características do de 1755, que teve uma magnitude de 8,75 na escala de Richter, poderia resultar em perdas económicas no valor de 20% do nosso PIB. Os sismos que abalaram recentemente a Turquia e a Síria, com magnitudes de 7,8 e 7,5 na escala de Richter, respetivamente, são um exemplo dramático das consequências que um fenómeno deste tipo pode atingir. Estima-se que um sismo desta magnitude, a ocorrer em Portugal, afetaria uma área muito extensa do território, estendendo-se possivelmente de Beja a Aveiro.

A Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF) tem vindo a alertar para este risco, defendendo que esta é a catástrofe natural potencialmente mais gravosa para a sociedade e para a economia portuguesas, e há mais de uma década que vem insistindo na criação de um fundo sísmico. Em audição na Comissão de



Orçamento e Finanças, a Presidente da ASF, Margarida Corrêa de Aguiar, reiterou estas preocupações, afirmando que “o risco sísmico é o risco catastrófico mais gravoso com que o país se defronta» e que «faz todo o sentido que encontremos uma solução para acumular capital para fazer face a uma eventual materialização deste risco», o que «terá que ser feito com mutualização de risco, com partilha de responsabilidades entre segurados e seguradores”.

Para o Grupo Parlamentar do Partido Socialista, a materialização destas preocupações numa resposta concreta, que reforce efetivamente a proteção dos consumidores, é não apenas defensável, como necessária e urgente.

Com efeito, os danos causados por sismos, inundações, tempestades e ocorrências similares só estão, tipicamente, salvaguardados por seguros específicos com cobertura de fenómenos da natureza. Estes seguros, sendo de adesão voluntária, têm custos acrescidos para os consumidores, o que logo à partida deixa uma franja importante da população desprotegida.

É isso que sugerem não só os dados já citados acerca da ínfima parte dos danos cobertos no âmbito das recentes cheias de Lisboa, mas também os dados avançados há pouco tempo por um responsável do setor que indicam que quase metade das habitações em Portugal não tem seguro multirriscos e que apenas 15% de todas as residências têm cobertura contra sismos. Estes dados devem interpelar-nos para uma intervenção urgente no sentido de melhor proteger os consumidores perante os riscos decorrentes das alterações climáticas, riscos esses que são cada vez mais frequentes.

Dados da Agência Europeia para o Ambiente indicam que, entre 1980 e 2020, os fenómenos extremos ligados às alterações climáticas causaram perdas estimadas em 487 biliões de euros nos 27 países da União Europeia, e os eventos climatéricos e meteorológicos têm adquirido uma preponderância crescentes, correspondendo a cerca de 80% das perdas económicas registadas nestas quatro décadas. Neste período, as catástrofes climáticas já custaram à Europa mais de 100 mil vidas e cerca de 11,9 mil milhões de perdas económicas anuais, e as perspetivas são de agravamento destes riscos.

Ainda sem contar com o mês de dezembro, a resseguradora Swiss Re estimou que, em 2022, as catástrofes naturais causaram danos segurados no valor de 115 mil milhões de dólares – a este valor acrescerá um valor ainda maior sem cobertura nos seguros,



considerando que 72% das perdas a nível mundial não estão cobertas. Estima-se que, nos próximos anos, as perdas económicas resultantes de desastres naturais aumentem entre duas e três vezes na União Europeia, com a Swiss Re a prever que estas catástrofes custem cerca de 18% do PIB mundial.

A resposta do setor segurador à agudização destes riscos tem passado muitas vezes pelo agravamento das apólices: em 2021, os prémios dos seguros residenciais aumentaram 12% a nível europeu, na sequência de uma vaga de cheias, e o setor já ameaçou fazer o mesmo em Portugal – uma tendência que, espera-se, deverá vir a ser endereçada pela ASF no quadro da implementação da nova Norma Regulamentar sobre conduta de mercado e tratamento das reclamações.

A Estratégia da União Europeia (UE) para a Adaptação às Alterações Climáticas introduziu uma linha de ação que visa colmatar o défice de seguros para riscos climáticos, relevante para se reduzirem as perdas e danos resultantes de fenómenos meteorológicos extremos que são cada vez mais frequentes – climate protection gap (lacuna de proteção climática). A Estratégia refere que apenas “35% das perdas económicas relacionadas com o clima são seguradas, percentagem que baixa para 5% ou menos em algumas zonas da Europa”.

Em Portugal, verifica-se que a cobertura de seguros para riscos climáticos é reduzida, como se pode observar pelo levantamento efetuado pela Autoridade Europeia para Seguros e Pensões Ocupacionais (EIOPA), atualizado em dezembro de 2022, que avaliou a cobertura de seguros para os riscos de inundação costeira, cheia, incêndio, vento intenso e risco sísmico. De acordo com esta fonte, Portugal tem um gap histórico elevado ao nível da proteção contra riscos naturais em virtude dos baixos níveis de cobertura dos seguros contra tais fenómenos, em particular no referente a fogos e inundações. No panorama presente, são os riscos de incêndio e de sismo os que mais suscitam preocupação, fruto de uma elevada exposição ao risco de catástrofe combinada com baixos níveis de cobertura das apólices.

Por tudo isto, importa priorizar a definição de um modelo de mutualização dos riscos climáticos que assegure a efetiva proteção dos consumidores e que acautele ao mesmo tempo as naturais preocupações das empresas do setor segurador. Para isso, importa olhar para as tendências internacionais, que sugerem que este tipo de proteção tende a constituir-se essencialmente a partir de mecanismos de resseguro que mutualizam o risco e asseguram uma tramitação justa dos processos. São exemplos a



ter em conta o Flood Re constituído pelo Reino Unido em 2016, bem como o Fundo Austríaco de Catástrofes, o Fundo de Calamidades Belga, o Conselho de Tempestades na Dinamarca, a Caixa Central de Resseguros em França, o seguro público de catástrofes naturais da Islândia, o Sistema Suíço de Seguro de Perigos Naturais, o Esquema Nacional Norueguês para a Assistência de Danos Naturais (este já com mais de 40 anos de existência), o resseguro contra desastres naturais romeno ou o Consórcio de Compensação de Seguros espanhol.

Ao mesmo tempo, a Comissão Europeia, no âmbito da implementação da Estratégia para a Adaptação às Alterações Climáticas, está a executar as ações nela previstas e que podem vir a ajudar Portugal a definir estratégias para aumento do nível de cobertura dos seguros de riscos climáticos, nomeadamente por via dos seguintes eixos: i) fortalecimento do diálogo entre seguradoras, formuladores de políticas e outras partes interessadas, desde logo a partir do grupo especial Climate Resilience Dialogue, lançado em novembro de 2022; ii) identificação e promoção das melhores práticas em instrumentos financeiros de gestão de risco, em estreita cooperação com a EIOPA e; iii) exploração de um uso mais amplo de instrumentos financeiros e soluções inovadoras para lidar com os riscos climáticos.

Igualmente, importa ter em conta a reflexão que tem havido a nível nacional, desde logo recordando o modelo que, em 2010, a ASF propôs para um fundo sísmico e que assentava num modelo baseado na partilha de responsabilidades entre os vários intervenientes no sistema: i) a franquia a cargo do segurado; ii) a participação das empresas de seguros aderentes ao sistema, incluindo os recursos acumulados por conta destas no fundo sísmico; iii) a intervenção do fundo sísmico, incluindo a capacidade de resseguro contratada junto de outras empresas de seguros ou de resseguros; iv) o nível de risco que beneficia de uma garantia do Estado, na qualidade de ressegurador de último recurso. Na mesma linha, a APS tem defendido a inclusão obrigatória da cobertura de sismos em seguros de incêndio e multirriscos, a distribuição do risco entre segurados, seguradoras e resseguradoras, a acumulação e capitalização de recursos económicos através de fundos e o apoio e garantia do Estado.



Assim, ao abrigo das disposições regimentais aplicáveis, as Deputadas e os Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista abaixo-assinados apresentam o seguinte projeto de resolução:

A Assembleia da República resolve, nos termos da alínea b) do artigo 156.º da Constituição da República Portuguesa, recomendar ao Governo que:

1. Proceda, em articulação com a ASF e em coerência com o trabalho que está a ser realizado ao nível da União Europeia, à criação e regulamentação de um Fundo de Garantia para os Riscos Climáticos e Sísmicos, assegurando por essa via a satisfação das indemnizações pelos danos resultantes de fenómenos climáticos extremos;
2. Promova uma avaliação das opções de política pública disponíveis para reduzir o hiato na proteção contra os riscos resultantes de cheias, tempestades, sismos e outros fenómenos naturais.

Palácio de São Bento, 2 de março de 2023,

As Deputadas e os Deputados,

Miguel Costa Matos

Jamila Madeira

Miguel Cabrita