



Exmos Senhores

Presidentes das

Comissão de Orçamento, Finanças e
Administração Pública

Comissão de Poder Local e Coesão Territorial

Comissão de Economia, Obras Públicas e
Habitação

Data: 12 de março de 2025

N. Refª : PARC-000042-2025

Assunto: Projeto de Lei 551/XVI/1 - Institui um sistema nacional de cobertura do risco de fenómenos sísmicos e de desastres naturais e cria o Fundo Sísmico e para Desastres Naturais

1

Tendo tido conhecimento da iniciativa acima mencionada, junto enviamos os nossos comentários, mantendo-nos ao dispor para quaisquer esclarecimentos adicionais,

Com os meus melhores cumprimentos,

A Diretora Geral

(Ana Cristina Tapadinhas)

I. DA INICIATIVA EM GERAL:

A DECO congratula-se com a presente iniciativa legislativa, a qual vem ao encontro das suas preocupações e reivindicações no que respeita à necessidade de proteção dos consumidores, face à exposição do território nacional aos risco sísmico e de fenómenos catastróficos naturais, como tempestades, inundações, tornados, incêndios florestais, entre outros.

Com efeito, é cada vez mais frequente a ocorrência de fenómenos extremos em Portugal, cujo impacto tende a ser cada vez maior, em virtude das alterações climáticas.

Aliás, no setor dos seguros, o risco climático e de catástrofes é comumente apontado como um caso paradigmático de lacuna de proteção dos consumidores (*protection gap*).

Ademais, no citado estudo efetuado pela Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA), sobre os níveis de proteção de seguros em relação aos principais fenómenos catastróficos naturais (tempestades, inundações, inundações costeiras, sismos e incêndios florestais), em 30 países europeus, foi salientado, especificamente em relação a Portugal, uma elevada falta de proteção relativamente aos incêndios florestais e aos sismos, para além de ter sido considerado, no cômputo geral, como o 7.º país mais desprotegido.

Refira-se ainda que o estudo publicado pela Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF), no início de setembro de 2023, intitulado, "*Protection Gaps na economia portuguesa*" e desenvolvido por uma equipa da *School of Business and Economics* da Universidade Nova de Lisboa (NOVA SBE), que identifica as principais áreas onde se registam *gaps* de cobertura seguradora no mercado nacional, conclui que o *protection gap* relativo ao risco climático e de catástrofes naturais observado em Portugal

entre 1980 e 2020 foi de 96%, que compara com 78% para os 27 países da União Europeia. Conclui ainda que, com perdas totais em consequência de catástrofes naturais a rondar os 13.5 mil milhões de euros no período referido, Portugal é o décimo país da UE com o maior registo de perdas por quilómetro quadrado.

De mencionar, também, que praticamente todos os anos, a DECO recebe diversos contactos por parte de consumidores afetados por incêndios, que tendo sofrido prejuízos nos seus bens, não dispõem de formas para fazer face à reparação desses prejuízos.

Em muitas das situações, os consumidores não dispõem de seguros (nomeadamente, por falta de capacidade financeira para a sua contratação) ou não conseguem “acioná-los” (por falta de cobertura/exclusões), não tendo, também, acesso a qualquer tipo de apoio a nível local ou nacional que lhes permita minorar os prejuízos sofridos.

Mais recentemente, em dezembro de 2022, os eventos climáticos extremos que se fizeram sentir por todo o país (tempestades, tornados, inundações), provocaram elevadíssimos prejuízos aos consumidores.

Infelizmente, a realidade mostra-nos que a maioria dos consumidores em Portugal não tem seguros contra este tipo de fenómenos, cuja frequência e impacto vão sendo cada vez maiores.

O mesmo se diga relativamente a fenómenos tipicamente menos frequentes (não obstante as recentes ocorrências, felizmente sem danos), mas tipicamente de elevada magnitude em termos de danos associados, como é o caso dos fenómenos sísmicos - muito poucos consumidores contratam coberturas para este risco, aliás, conforme os citados dados da Associação Portuguesa de Seguradores, que apontam para uma

percentagem de apenas 19% das habitações no nosso país com cobertura de risco sísmico.

Em suma, a grande maioria das famílias permanecem desprotegidas e têm (e terão) que assumir sozinhas os prejuízos causados nos seus bens por este tipo de fenómenos.

Não obstante, mesmo quando os consumidores pretendem contratar seguros/coberturas contra fenómenos desta natureza, por vezes, também enfrentam problemas. É o que se passa, por exemplo, com as coberturas de riscos sísmicos em regiões com maior risco, que muitos consumidores não conseguem contratar (seja porque as próprias seguradoras se recusam, seja porque impõem condições muito pouco acessíveis, como prémios muito caros e elevadas franquias).

Ora, este contexto de forte exposição aos riscos sísmico e de catástrofes naturais, aliado à baixa contratação de seguros que os cubram (especialmente relevante, no que toca ao risco sísmico e de incêndios florestais, como assinala o referido levantamento da EIOPA), impõe, necessariamente, uma solução articulada entre o setor segurador e o Estado.

Com efeito, tal como referido na presente iniciativa, a solução que vimos defendendo é a de um Sistema baseado na criação de um Fundo de Catástrofes, assente na ideia de uma responsabilidade partilhada, em que todos participam/contribuem: tomadores do seguro, seguradoras, o próprio Fundo e o Estado.

Aliás, desde 2010, ano em que esteve em consulta pública uma proposta para a criação de um Sistema de Cobertura do Risco de Fenómenos Sísmicos, aliás, referida na presente iniciativa e que a ela serve de base, que a DECO defendeu a ideia de criação de um Fundo de Cobertura do Risco destes fenómenos. Posteriormente, a DECO veio a defender que

o Fundo a criar abrangesse também outros riscos, nomeadamente de catástrofes naturais, como incêndios florestais, tempestades, inundações, tornados, entre outros.

Na verdade, a criação de um Sistema de Proteção de Riscos Catastróficos já se encontra prevista na Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva 2030 (aprovada por uma Resolução do Conselho de Ministros de 2021), também referida na iniciativa, que deverá concretizar-se entre 2023 e 2027.

Neste contexto, em outubro de 2023, por Despacho conjunto da então Secretária de Estado da Proteção Civil e do então Secretário de Estado das Finanças, normativo também referido na iniciativa, foi solicitada à Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF) a elaboração de um anteprojeto de diploma legal para a criação de um sistema de cobertura, mas apenas para o risco de fenómenos sísmicos. Em relação aos riscos de outras catástrofes naturais, no Despacho, o Governo da altura apenas pediu à reguladora que propusesse as bases da extensão do sistema à cobertura desses riscos.

5

Foi, aliás, com alguma estranheza, que a DECO notou tal facto, apesar de no próprio Despacho se invocar a Estratégia Nacional para a Proteção Civil Preventiva 2030 e a Resolução da Assembleia da República n.º 66/2023, de 16 de junho, ambos atos legislativos que preveem uma abordagem de proteção mais abrangente e não limitada ao risco sísmico. No primeiro caso, prevê-se e no segundo recomenda-se, respetivamente, a criação de um Sistema de Proteção de Riscos Catastróficos e de um Fundo de Garantia para os Riscos Climáticos e Sísmicos.

Aliás, parece ter-se ignorado o previsto na Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva 2030 e até o amplo consenso político nesta matéria, materializado na Resolução da Assembleia da República n.º 66/2023, de 16 de junho, que recomendou ao Governo a criação de um Fundo de Garantia para os Riscos Climáticos e Sísmicos.

Neste contexto, é com agrado que vemos que a presente iniciativa é abrangente em termos de riscos, não se limitando ao risco sísmico, *“recuperando um trabalho rigoroso, fundamentado e sério (que, inclusivamente, esteve em consulta pública) elaborado pelo Ministério das Finanças, pela Associação Nacional de Seguradoras e pelo Instituto de Seguros de Portugal (antecessor da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões)”*.

Saliente-se, aliás, que durante muitos anos, a DECO insistiu para que se aproveitasse o trabalho já feito em 2010, que globalmente apoiava, apesar de haver determinadas opções que não acompanhava, como a adesão voluntária ao sistema por parte das seguradoras, também proposta na presente iniciativa, sobre a qual adiante nos pronunciaremos.

A DECO já oportunamente defendeu e aqui reitera, como opção de política legislativa, o aproveitamento de trabalho técnico e rigoroso anteriormente desenvolvido, sem quaisquer preconceitos de ordem ideológica e/ou política, sem prejuízo do seu aperfeiçoamento e/ou adaptação, evitando-se, deste modo, um constante reinício de trabalhos.

Com efeito, tal promove procedimentos legislativos mais céleres, eficientes e sustentáveis, nomeadamente em termos de recursos humanos, económicos e ambientais, com benefícios para todos, sobretudo para os contribuintes. Neste contexto, a DECO congratula-se com a opção seguida na presente iniciativa legislativa.

II DA INICIATIVA EM ESPECIAL

N.º 1 do Artigo 2.º - Sistema nacional de cobertura do risco de fenómenos sísmicos e de desastres naturais

Uma das fragilidades do sistema proposto em 2010 prendia-se, precisamente, com o seu carácter voluntário (livre adesão por parte das seguradoras), o que desde logo mereceu a oposição da DECO. Ora, é precisamente o que ora se propõe e decorre da presente disposição e a que a DECO expressamente se opõe.

Na verdade, se o sistema estiver dependente da livre adesão por parte das seguradoras, a sua efetivação não só ficará comprometida, como gerará situações de discriminação, nomeadamente dos consumidores que contratam com seguradoras não aderentes.

Pelo contrário, um sistema de adesão obrigatória – fundado em razões de equidade e de responsabilidade social – terá a dupla vantagem de se apresentar mais sólido e robustecido e de permitir uma maior redução do valor dos prémios a pagar pelos tomadores. Por um lado, o Fundo acumulará e capitalizará mais meios financeiros (pela participação de todas as seguradoras), reforçando a sua capacidade de resseguro, por outro lado, o aumento e a diversificação do universo de bens abrangidos (pela cobertura e através do Fundo), mas também a transferência do risco, em condições mais favoráveis, para resseguradores, permitirão uma maior redução do valor dos prémios a pagar pelos tomadores.

Do nosso ponto de vista, um sistema de proteção de do risco de fenómenos sísmicos e de desastres naturais, baseado num modelo de parceria público-privada (envolvendo seguradoras, Estado e a constituição de um Fundo financeiro autónomo) e assente na mutualização do risco (em que todos participam e contribuem para o sistema, em

diferentes níveis – tomadores, seguradoras, Fundo e Estado) tem a vantagem de não só aumentar a proteção dos tomadores do seguro, como também da coletividade em geral.

Neste contexto, é crucial a adesão obrigatória por parte das seguradoras e que o Estado assuma um papel de garante do próprio sistema, nomeadamente da sua solidez, funcionamento e equidade.

Assim, no âmbito de um Sistema nacional de cobertura do risco de fenómenos sísmicos e de desastres naturais a DECO defende a adesão obrigatória ao sistema, por parte de todas as seguradoras, devendo a presente disposição ser alterada em conformidade.

Alínea b) do n.º 2 do Artigo 2.º - «desastres naturais»

A nosso ver, algumas alterações devem ser feitas ao conceito de «desastres naturais» nomeadamente:

8

Considerando:

- A forte exposição de Portugal a este risco;
- A elevada falta de proteção em Portugal relativamente ao risco de incêndios florestais assinalada pela EIOPA no mencionado estudo;
- A possibilidade, prevista na presente iniciativa (alínea b) do artigo 3.º) e que nós acompanhamos, de os consumidores poderem contratar facultativamente a cobertura do risco de fenómenos sísmicos e de desastres naturais, de imóveis destinados à habitação, mesmo que não sujeitos à obrigação de contratar a cobertura de risco de incêndio;
 - Deverá ser revisto o conceito de desastres naturais para efeitos do diploma, nomeadamente no sentido de abranger os incêndios florestais.

Apesar da importância da ação humana nestes fenómenos, que os diferencia dos restantes desastres naturais, não deixam de ser desastres naturais, apesar de o serem mais pelo facto de se desenvolverem na natureza e pela possibilidade de acontecimento e características de divulgação dependerem de fatores naturais, do que por serem causados por fenómenos naturais (na definição proposta – “origem natural”).

- A cobertura de desastres naturais ao abrigo do Sistema não deverá estar dependente da vontade política em cada momento, nomeadamente de uma classificação pelo Governo em Resolução do Conselho de Ministros. Tal não só geraria um complexo conflito de interesses, dado que o Estado assumiria também, no sistema proposto, um papel de último garante, como criaria, também, entropia no funcionamento do próprio sistema, que se pretende célere e eficiente e por último, mas não menos importante, seria causador de insegurança e incerteza quer para os consumidores, quer para as seguradoras, desincentivando a adesão facultativa por parte dos primeiros, e, ainda, mas sem conceder, caso se opte por uma adesão voluntária, também por parte das seguradoras. Conclusão : tal incerteza, ao desincentivar a adesão, quer por parte dos consumidores, quer por parte das seguradoras, comprometeria o próprio sistema em si, que se pretende que assente na acumulação e capitalização de meios financeiros, no aumento e diversificação do universo de bens abrangidos e no reforço da capacidade de resseguro em condições mais favoráveis, para que, por sua vez, se permita uma maior redução do valor dos prémios a pagar pelos tomadores, resultando, a final, numa diminuição do *gap* de proteção relativamente a estes riscos, com ganhos para todos.
- A cobertura de desastres naturais ao abrigo do Sistema também não deverá estar condicionada a um valor global *mínimo de danos potencialmente causados em bens seguros* (desde já se questionando a

razão do valor indicado – porquê 25.000 000 e não 10.000.000 ou 50.000.000 ou outro qualquer?), nem a uma extensão territorial mínima – “áreas” ou “totalidade do território nacional”. A cobertura deverá ser automática para os riscos cobertos após a ocorrência do sinistro, desde que o segurado preencha as condições do seguro.

Nestes termos, a presente disposição deverá ser alterada em conformidade.

Alínea b) do Artigo 3.º - Princípios orientadores

Neste âmbito, será relevante a introdução de mecanismos de incentivo à contratação facultativa da cobertura (externos à indústria seguradora), dirigidos a consumidores economicamente mais vulneráveis e não abrangidos por seguros que obrigatoriamente a incluam, como por exemplo, benefícios fiscais.

10

Alínea c) do Artigo 3.º - Princípios orientadores

Na sequência do supra exposto e com os fundamentos aí indicados, reiteramos que a DECO, no âmbito de um Sistema como o ora proposto, defende a adesão obrigatória ao sistema, por parte de todas as seguradoras.

Nestes termos, propõe-se a alteração da presente disposição em conformidade.

Artigo 7.º - Empresas de seguros aderentes

Damos aqui por integralmente reproduzidos os comentários supra tecidos no que respeita à adesão voluntária ao sistema por parte das seguradoras.

N.º 4 do Artigo 7.º - Empresas de seguros aderentes

Sem prejuízo do supra exposto e sem conceder, tendo em consideração todos os interesses em causa, parece-nos mais avisado que o modelo de contrato seja aprovado pela Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF), ainda que ouvida a entidade gestora.

Artigo 8.º - Supervisão

Deverá estabelecer-se a obrigatoriedade de elaboração de relatórios anuais, devidamente publicitados no respetivo sítio da Internet, por parte da ASF, no que respeita às suas funções de supervisão no âmbito do Fundo.

N.º 2 do Artigo 12.º - Celebração do contrato

11

É fundamental assegurar a acessibilidade de todos os consumidores a esta cobertura, em particular dos mais vulneráveis, seja em função do risco, seja em função da sua situação económica, através da fixação de limites legais, quer em termos de encargos com a própria cobertura, quer em termos de franquias. A título de exemplo, pense-se nos consumidores que residem em áreas mais expostas ao risco sísmico, nomeadamente no Algarve ou nos Açores, que muitas vezes não conseguem contratar a cobertura para o risco sísmico, seja porque as seguradoras se recusam a contratar, seja porque apresentam condições que os mesmos não conseguem suportar (prémios muito caros e franquias muito elevadas).

A estipulação de uma franquia máxima de 5% afigura-se-nos extremamente elevada e não acessível a todos os consumidores.

Ademais, há que ter presente que um Sistema como o proposto, ao consagrar a obrigatoriedade da cobertura de risco sísmico e de desastres naturais relativamente aos contratos de seguros de incêndio e de multiriscos habitação, permitirá a mutualização e dispersão do risco, melhores condições de resseguro, logo, à partida, melhores condições de oferta para os consumidores.

N.º 3 do Artigo 12.º - Celebração do contrato

Congratulamo-nos com o facto de a cobertura do risco de fenómenos sísmicos deve ser efetuada nos termos de apólice uniforme aprovada por norma regulamentar da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, contudo, entendemos que a cobertura de desastres naturais também deverá ser efetuada nos mesmos termos.

Deverá, ainda, estipular-se prazo para a aprovação das respetivas normas regulamentares por parte da ASF, aprovando as Apólices Uniformes, conforme proposto.

Artigo 13.º - Cobertura contratual obrigatória

Sugerimos a seguinte redação alternativa que, salvo melhor opinião, nos parece mais clara e adequada:

*«Os ~~bens previstos no n.º 1 do artigo 10.º relativamente aos quais sejam celebrados~~ contratos de seguro do ramo «incêndio e elementos da natureza» ou «multiriscos» **que sejam celebrados relativamente aos bens previstos no n.º 1 do artigo 10.º** devem incluir obrigatoriamente a cobertura de danos patrimoniais causados exclusivamente em consequência da ação de fenómenos sísmicos e de desastres naturais.*

Artigo 14.º - Cobertura contratual facultativa

Quem não estiver sujeito à obrigação de contratação de seguro de incêndio deve poder, relativamente aos imóveis destinados a habitação, contratar a cobertura do risco de fenómenos sísmicos (e também) de desastres naturais ao abrigo do sistema.

Artigo 15.º - Recusa da celebração de contrato

Congratulamo-nos com a criação de um mecanismo de garantia de acesso à cobertura, quando esta seja negada aos consumidores, o que a DECO sempre defendeu, devendo igualmente ser assegurado um mecanismo de garantia que possa ser acionado em caso de insolvência da seguradora, igualmente definido em norma regulamentar aprovada pela Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF).

13

Deverá ser estabelecido prazo para a aprovação de Norma Regulamentar pela ASF.

N.º 1 do Artigo 17.º - Retrocessão e transferência do risco

Importa explicitar o critério em que se baseará a definição da percentagem de risco que o fundo retrocede às empresas de seguros, que não se nos afigura claro.

N.º 3 do Artigo 17.º - Retrocessão e transferência do risco

A redação da norma não é suficientemente clara para que se possa entender como funcionará o mecanismo previsto, pelo que importa proceder à sua explicitação.

N.º 1 do Artigo 18.º - Ressarcimento de danos patrimoniais

Considerando que a contratação de uma franquia é uma possibilidade dos contratos de seguro e não um elemento obrigatório, considera-se mais adequada a seguinte redação alternativa, que ora se propõe:

Em caso de sinistro causado por ação de fenómenos sísmicos e de desastres naturais, os danos patrimoniais verificados no património seguro são suportados nos termos previstos nos artigos 19.º a 21.º, nomeadamente quando tenha sido contratada franquia cujo valor a indemnizar exceda o valor da franquia a cargo do segurado.

N.º 1 do Artigo 21.º - Responsabilidade do Estado

Deverá explicitar-se que a garantia prestada pelo Estado servirá para fazer face a fenómenos sísmicos/desastres naturais dos quais resulte uma responsabilidade, relativamente aos tomadores dos seguros, superior ao limite máximo global do próprio Fundo e/ou em que tenham sido esgotados os recursos financeiros do próprio Fundo (ainda que no âmbito do limite máximo da sua responsabilidade global).

14

No fundo, o Estado deverá apresentar-se, também, como garante dos próprios tomadores dos seguros, em caso de falta de solidez financeira do próprio fundo, ou seja, mesmo que não sejam excedidos os limites de responsabilidade do próprio fundo (o que poderá acontecer, pelo menos hipoteticamente, mesmo fora de um cenário de “fenómenos sísmicos e desastres naturais de grandes proporções”).

Com efeito, parte-se do princípio de que a ASF, na qualidade de autoridade de supervisão do Fundo e da sua gestão, bem como a entidade gestora do Fundo, assegurarão a sua solidez financeira para fazer face aos riscos assumidos, assegurando, também, a efetiva

proteção dos tomadores de seguros. É por isso que, à partida, se perspetiva o acionamento da garantia do Estado apenas “*para fazer face a fenómenos sísmicos e desastres naturais de grandes proporções*”.

Contudo, por razões de segurança e certeza jurídicas, importa prever o acionamento da garantia do Estado nos termos propostos, devendo, a nosso ver, precisar-se os termos precisos em que o mesmo deve ocorrer, incluindo em termos de prazos.

Nestes termos, propõe-se a alteração da presente disposição em conformidade.

N.º 3 do Artigo 21.º - Responsabilidade do Estado

O diploma deverá fixar, nomeadamente em termos percentuais, a comissão que o Fundo Sísmico e para Desastres Naturais deverá pagar ao Estado pela garantia ora prevista, sob pena da sua fixação anual, nos termos ora previstos, ficar inteiramente dependente da vontade política em cada momento, podendo comprometer e pôr em causa o funcionamento e sustentabilidade do próprio Fundo.

Ademais, seria causador de insegurança e incerteza, quer para os consumidores, quer para as próprias seguradoras, desincentivando a adesão facultativa por parte dos primeiros, e ainda, mas sem conceder, caso assim se entenda, a adesão voluntária por parte das seguradoras. Conclusão: tal incerteza, ao desincentivar a adesão, quer por parte dos consumidores, quer por parte das seguradoras, comprometeria, também por esta via, o próprio sistema em si, que se pretende assente nas máximas acumulação e capitalização de meios financeiros e diversificação do universo de bens abrangidos.

Artigo 23.º - Gestão dos sinistros

Considerando o tipo de riscos em causa, os bens que o diploma visa proteger e bem assim, a complexidade inerente à regularização deste tipo de sinistros, afigura-se-nos avisado a fixação dos termos específicos a observar na regularização dos sinistros em causa, seja no próprio diploma, seja em diploma próprio.

Artigo 24.º - Regulamentação

Deverá prever-se prazo para a aprovação do regulamento do Fundo.

A este propósito, lamentamos a já habitual técnica legislativa de apresentação de iniciativas legislativas, sem a respetiva regulamentação. Com efeito, se por um lado, se inviabiliza uma análise integrada e completa da iniciativa em causa – em sede de consulta – permite-se ainda que a plena e integral entrada em vigor do diploma se arraste por longos períodos, com claro prejuízo da segurança e certeza jurídicas.

Artigo 25.º - Produção de efeitos

Conforme decorre da presente norma, o facto de o sistema proposto obedecer ao Princípio da Adesão voluntária das empresas de seguros, não só coloca em risco o seu próprio funcionamento (caso não adiram ao sistema empresas de seguros que representem mais de 50 % de quota de mercado no ramo de «incêndio e elementos da natureza»), como discrimina os segurados das seguradoras que não tenham aderido ao sistema, que só se consideram integrados no mesmo, após a adesão das seguradoras.