



Projeto de Lei n.º 551/XVI/1.ª

Institui um sistema nacional de cobertura do risco de fenómenos sísmicos e de desastres naturais e cria o Fundo Sísmico e para Desastres Naturais

Exposição de motivos

O nosso país está particularmente exposto a fenómenos sísmicos e a desastres naturais. O risco sísmico de Portugal continental e respetiva região Atlântica adjacente, é caracterizado por eventos sísmicos, moderados a fortes, com localização em terra e elevados a muito elevados, no mar, vindo-se a verificar, ainda, que zonas que historicamente não eram consideradas sísmicas têm, com maior frequência registado atividade dessa natureza. Por seu turno, os desastres naturais causados por fenómenos climáticos extremos, como sejam situações de cheias, de tempestades, de incêndios ou de deslizamentos, tenderão a ser cada vez mais frequentes não só por força dos impactos das alterações climáticas – já que diversos relatórios internacionais nos dizem que o nosso país está numa zona geográfica de maior vulnerabilidade aos efeitos adversos das alterações climáticas -, mas também devido a uma insuficiente consideração destes riscos nas ações de ocupação e transformação do território e nas políticas de ordenamento do território – o que tem levado a que ao longo dos anos se impermeabilizasse os solos, construísse em leito de cheia, ribeiras, orla costeira, se destruíssem zonas húmidas e se adotasse práticas duvidosas em matéria de ordenamento florestal.

Os fenómenos sísmicos e os desastres naturais têm um potencial significativo e preocupante não só de causar um número elevado de perdas humanas, mas também de prejuízos materiais em bens imóveis (incluindo habitações), equipamentos sociais e infraestruturas públicas. O impacto económico estimado de um sismo em Lisboa com as características do ocorrido em 1755 poderia ascender a 20% do nosso PIB. Segundo um relatório da Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros da Comissão Europeia, publicado em julho de 2022, entre 1980 e 2020 devido a eventos meteorológicos extremos houve uma perda económica total cifrada em cerca de 5% do PIB.

Não obstante este cenário, a verdade é que neste momento, de acordo com a Associação Nacional de Seguradoras, no nosso país só 19% das habitações têm proteção de seguro em relação ao risco sísmico. Segundo o Relatório Anual de Análise de Clima e Catástrofes, referente a 2017, Na sequência dos grandes incêndios que fustigaram o país nesse ano registaram-se 1000 milhões de euros de prejuízos sofridos, mas só 244 milhões foram devidamente transferidos para apólice de seguro. Nas inundações ocorridas na Área Metropolitana de Lisboa, no final de 2022, verificou-se que muitas pessoas e empresas não tinham contratado um seguro com cobertura que proteja os seus bens contra as consequências de fenómenos naturais extremos, como “tempestades”, “inundações”, “aluímento de terras” e “demolição e remoção de escombros”, o que levou a que o ressarcimento tivesse de ser assegurado pelo Estado ou por autarquias locais. Tal acontece, porque a cobertura do risco sísmico e associado a desastres naturais constitui uma cobertura adicional, em regime facultativo, que nem sempre está na lista de ofertas das seguradoras e que, quando o está, surge associada a seguros de «incêndio e elementos da natureza» ou a seguros «multirriscos».

Esta lacuna foi sinalizada pelo supervisor europeu dos seguros, a EIOPA, num estudo de 2022 que mostrava a fragilidade nacional na cobertura de sismos e de outros riscos naturais e que referia o nosso país como sendo o 7.º entre os 30 países europeus analisados com uma situação mais preocupante a nível de cobertura para situações de catástrofes naturais, recomendando “a urgência de ações para reduzir as necessidades de cobertura”.

As situações acima relatadas e os alertas deixados pela EIOPA alertam-nos para a necessidade de se instituir no nosso país um sistema nacional de cobertura do risco de fenómenos sísmicos e de desastres naturais e de criar um Fundo Sísmico e para Desastres Naturais.

Sistema similar existe noutros países e tem sido, de resto, recomendado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e defendido, nos últimos anos, pela Associação Nacional de Seguradoras e pela DECO. A concretização de tal sistema está inclusivamente prevista na Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva 2030, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/2021, e desde 2023 que a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões foi mandatada pelo Governo para elaborar uma legislação que enquadre tal sistema, sem que, no entanto, até hoje a sua elaboração tenha sido assegurada.

Com a presente iniciativa, 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) e seguindo as recomendações do FMI, o PAN pretende instituir um sistema nacional de cobertura do risco de fenómenos sísmicos e de desastres naturais e criar o Fundo Sísmico e para Desastres Naturais. Desta forma, queremos, de forma equilibrada, proteger todos os consumidores que, à data de hoje, estão totalmente desprotegidos e que, no caso de um fenómeno sísmico ou desastre natural, terão de suportar elevados prejuízos sozinhos.

Assim, o regime jurídico que o PAN agora propõe, mantendo os deveres e as obrigações das empresas de seguros contraídas ao abrigo dos contratos de seguro celebrados, assegurará:

- O ressarcimento de prejuízos em frações autónomas ou imóveis destinados a habitação, quando causados exclusivamente por fenómenos sísmicos - ou por fenómenos diretamente associados a estes, como erupções vulcânicas, maremotos, fogo subterrâneo e incêndio deles decorrente – ou por desastres naturais de grandes dimensões, como cheias, tempestades, incêndios ou deslizamentos de terra. Os prejuízos a ressarcir serão limitados aos danos patrimoniais ocorridos em bens imóveis seguros, prevendo-se a cobertura de um montante indemnizatório por imóvel equivalente ao seu custo de reconstrução ou reparação até ao limite do capital seguro do contrato.
- A cobertura obrigatória de fenómenos sísmicos e desastres naturais para os imóveis que estejam cobertos por contratos de seguro do ramo «incêndio e elementos da natureza» ou «multirriscos»;
- A constituição de um património autónomo, o Fundo Sísmico e para Desastres Naturais, com vista à acumulação e capitalização de meios financeiros a mobilizar em caso de ocorrência de um fenómeno sísmico ou de um desastre natural de elevadas proporções, que se baseia na partilha de responsabilidades entre o segurado, as empresas de seguros aderentes ao sistema, o Fundo e o Estado (como ressegurador de último recurso). A Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, na qualidade de

autoridade de supervisão do Fundo Sísmico e para Desastres Naturais, dotará o sistema de requisitos prudenciais e instrumentos de gestão que garantam a sua solidez financeira para fazer face aos riscos assumidos, de modo a assegurar a efetiva proteção dos tomadores de seguros.

Pelo exposto, e ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, a abaixo assinada Deputada Única do PESSOAS-ANIMAIS-NATUREZA, apresenta o seguinte Projeto de Lei:

Capítulo I

Âmbito

Artigo 1.º

Objeto

A presente lei:

- a) Institui o sistema nacional de cobertura do risco de fenómenos sísmicos e de desastres naturais; e
- b) Cria o Fundo Sísmico e para Desastres Naturais.

Artigo 2.º

Sistema nacional de cobertura do risco de fenómenos sísmicos e de desastres naturais

1 – O sistema nacional de cobertura do risco de fenómenos sísmicos e de desastres naturais, abreviadamente designado por Sistema, é constituído pelo Fundo Sísmico e para Desastres Naturais, abreviadamente designado por Fundo, pelas empresas de seguros que ao mesmo adiram e pelo Estado, nos termos previstos na lei.

2 – Para efeitos do regime previsto na presente lei, entende-se por:

- a) «fenómenos sísmicos», qualquer tremor de terra, terremoto, erupção vulcânica, maremoto ou fogo subterrâneo, bem como incêndio resultante destes fenómenos;

- b) «desastres naturais», qualquer acidente grave ou série de acidentes graves, de origem natural, com um potencial causador de danos em bens seguros, em áreas ou na totalidade do território nacional, cujo valor global ultrapasse 25 000 000 de euros e que assim seja classificado pelo Governo em Resolução do Conselho de Ministros.

Artigo 3.º

Princípios orientadores

O sistema obedece aos seguintes princípios:

- a) Cobertura obrigatória do risco de fenómenos sísmicos e de desastres naturais para os bens elegíveis que estejam abrangidos por contratos de seguro de «incêndio e elementos da natureza» ou «multirriscos», quer estes seguros sejam de subscrição obrigatória ou facultativa;
- b) Cobertura facultativa do risco de fenómenos sísmicos e de desastres naturais de imóveis destinados a habitação, para tomadores de seguros não sujeitos à obrigação de subscrição dos restantes seguros;
- c) Adesão voluntária das empresas de seguros;
- d) Partilha de responsabilidades entre os segurados, as empresas de seguros, o Fundo Sísmico e o Estado.

Capítulo II

Fundo Sísmico e para Desastres Naturais.

Secção I

Disposições gerais

Artigo 4.º

Natureza

O Fundo tem a natureza de património autónomo e goza de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, sendo dotado de personalidade judiciária.

Artigo 5.º

Finalidade

1 – O Fundo integra o sistema que tem por finalidade o ressarcimento de danos patrimoniais causados por fenómenos sísmicos e desastres naturais, nos termos do disposto na presente lei.

2 – A cobertura pelo Fundo dos danos previstos no número anterior tem lugar mediante a mobilização dos meios financeiros nele acumulados e capitalizados, bem como através da realização das operações de transferência de risco próprias da atividade seguradora.

Artigo 6.º

Gestão

O Fundo é gerido por uma entidade gestora de fundos autónomos da atividade seguradora, adiante designada por entidade gestora, com as atribuições definidas nos respetivos estatutos, aprovados por decreto-lei.

Artigo 7.º

Empresas de seguros aderentes

1 – Podem aderir ao sistema as empresas de seguros autorizadas a exercer atividade em Portugal no ramo «incêndio e elementos da natureza».

2 – A adesão processa-se mediante a celebração de um contrato com a entidade gestora do Fundo.

3 – Os elementos essenciais do contrato previsto no número anterior são aprovados por portaria do membro do governo responsável pela área das finanças, sob proposta da entidade gestora e ouvida a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões.

4 – O modelo do contrato previsto no n.º 2 é aprovado pela entidade gestora, no prazo de 60 dias após a aprovação da portaria prevista no número anterior.

5 – Em caso de denúncia por uma empresa de seguros do contrato de adesão ao Fundo, os montantes transferidos por essa empresa ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 17.º constituem receita do Fundo, não havendo lugar a devolução.

Artigo 8.º

Supervisão

1 – O Fundo e a respetiva gestão ficam sujeitos à supervisão da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões.

2 – No exercício das suas funções de supervisão, a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões emite as normas regulamentares necessárias ao regular funcionamento do Fundo e procede à fiscalização do seu cumprimento.

Artigo 9.º

Regime jurídico

O Fundo Sísmico rege-se pelo disposto no presente decreto-lei e pela regulamentação emitida ao seu abrigo, pelo respetivo regulamento e, subsidiariamente, pelo regime jurídico aplicável ao exercício da atividade resseguradora.

Secção II

Cobertura do risco de fenómenos sísmicos e de desastres naturais

Artigo 10.º

Cobertura pelo sistema

1 – Para efeitos da cobertura do risco de fenómenos sísmicos e de desastres naturais proporcionada pelo Sistema, o património seguro abrange exclusivamente os seguintes bens situados em território nacional:

- a) Imóveis exclusiva ou maioritariamente destinados a habitação, de acordo com o fim declarado no contrato de seguro;

- b) Frações autónomas de imóveis destinados a habitação, de acordo com o fim declarado no contrato de seguro;
- c) Frações autónomas destinadas a outros fins, quando localizadas em imóveis maioritariamente afetos à habitação.

2 – São excluídos do âmbito da cobertura do risco de fenómenos sísmicos e de desastres naturais os imóveis previstos no número anterior que não disponham de contrato de seguro válido à data do sinistro, nos termos do disposto nos artigos 13.º ou 14.º.

Artigo 11.º

Delimitação dos danos ressarcíveis

São excluídos da cobertura do risco de fenómenos sísmicos e de desastres naturais proporcionada pelo sistema:

- a) Os danos patrimoniais causados aos conteúdos dos imóveis seguros e ao património não seguro;
- b) Os danos não patrimoniais.

Secção III

Contrato de seguro

Artigo 12.º

Celebração do contrato

1 – Os contratos de seguro que incluam a cobertura do risco de fenómenos sísmicos e de desastres naturais são celebrados entre o tomador de seguros e as empresas de seguros.

2 – No âmbito dos contratos referidos no número anterior pode ser contratada uma franquia que não exceda 5% do capital seguro.

3 – 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, sendo supletivamente aplicável o regime jurídico do seguro obrigatório de incêndio e, na sua falta, o regime jurídico do contrato de seguro.

Artigo 13.º

Cobertura contratual obrigatória

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 «multirriscos» 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 pode, relativamente a imóveis destinados a habitação, contratar a cobertura do risco de fenómenos sísmicos ao abrigo do sistema.

Artigo 15.º

Recusa da celebração de contrato

Em caso de recusa de aceitação da cobertura do risco de fenómenos sísmicos e de desastres naturais por três empresas de seguros aderentes ao sistema, o proponente do seguro pode recorrer à entidade gestora para que seja indicada a empresa de seguros aderente ao sistema que celebrará o contrato de seguro, de acordo com o sistema de colocação de riscos recusados definido em norma regulamentar aprovada pela Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões.

Secção IV

Funcionamento do sistema nacional de cobertura do risco de fenómenos sísmicos e de desastres naturais

Artigo 16.º

Cessão do risco

1 – As empresas de seguros aderentes ao sistema cedem ao Fundo a totalidade dos riscos de fenómenos sísmicos e de desastres naturais por si subscritos.

2 – Em contrapartida da cessão prevista no número anterior, é devido ao Fundo Sísmico e para Desastres Naturais um prémio, diferenciado por zona sísmica e por época de construção, incidente sobre os capitais seguros por si cedidos, a ser fixado, anualmente, com base em princípios atuariais de suficiência e equilíbrio técnico, pela entidade gestora, ouvida a Comissão Técnica do Fundo.

Artigo 17.º

Retrocessão e transferência do risco

1 – O Fundo retrocede às empresas de seguros aderentes ao sistema uma parte dos riscos de fenómenos sísmicos e de desastres naturais, em percentagem a fixar pela entidade gestora e em proporção à respetiva contribuição para o Fundo.

2 – O prémio a suportar em contrapartida da retrocessão é pago em 50% do seu valor, sendo o remanescente mantido no Fundo para acumulação e capitalização, e afeto em exclusivo, até à sua concorrência, ao ressarcimento dos danos patrimoniais resultantes de sinistro causado por ações de fenómenos sísmicos e de desastres naturais, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 19.º.

3 – Se os recursos financeiros acumulados nos termos do disposto no número anterior alcançarem 85% do limite do risco retrocedido nos termos do n.º 1, a entidade gestora, ouvida a Comissão Técnica do Fundo, deve elevar essa percentagem de forma a preservar a contribuição das empresas de seguros para a capacidade de retenção do Fundo e assegurar o seu crescimento.

4 – O Fundo responde, nos termos contratuais e com observância da respetiva política de gestão do risco, pelos riscos remanescentes face aos retrocedidos nos termos dos números anteriores.

5 – Os riscos previstos no número anterior podem ser retrocedidos pelo Fundo a empresas de seguros ou de resseguros, ou objeto de outras formas alternativas de transferência de risco.

6 – Os programas de transferência de risco a que se referem os números anteriores são definidos pela entidade gestora, ouvida a Comissão Técnica do Fundo, devendo obedecer a critérios de seleção de resseguradores que considerem a qualidade do risco de crédito, devendo do respetivo conteúdo ser dado conhecimento ao Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões.

Artigo 18.º

Ressarcimento de danos patrimoniais

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

2 – O regime de partilha de risco previsto na presente lei não prejudica os deveres e as obrigações das empresas de seguros contraídas perante os tomadores de seguros ao abrigo dos contratos de seguro que tenham sido celebrados, não sendo oponível aos segurados para efeitos de cessação ou suspensão de tais deveres e obrigações.

3 – O ressarcimento de danos patrimoniais no património seguro é calculado de acordo com as regras definidas na apólice uniforme a que se refere o n.º 3 do artigo 12.º.

Artigo 19.º

Responsabilidade das empresas de seguros

Sem prejuízo do disposto no n.º 1 do artigo anterior, em caso de sinistro causado por ação de fenómenos sísmicos e de desastres naturais, a responsabilidade assumida pelas empresas de seguros é convocada prioritariamente, sendo o respetivo valor apurado da seguinte forma:

- a) A quota parte dos recursos financeiros mantidos nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 17.º que se encontrem sob gestão do Fundo e sejam imputáveis à empresa de seguros em causa são disponibilizados até à sua concorrência;
- b) Em caso de insuficiência da quota parte dos recursos previstos na alínea anterior, as empresas de seguros suportam o valor remanescente.

Artigo 20.º

Responsabilidade do Fundo

Sem prejuízo do disposto nos artigos anteriores, em caso de sinistro causado por ação de fenómenos sísmicos e de desastres naturais, o Fundo responde pelos riscos por si assumidos, nos termos previstos no n.º 4 do artigo 17.º.

Artigo 21.º

Responsabilidade do Estado

1 – Para fazer face a fenómenos sísmicos e desastres naturais de grandes proporções, o Estado proporciona ao Fundo uma cobertura adicional de último recurso, através da prestação de garantia, nos termos da lei, até ao limite das responsabilidades assumidas pelo Fundo.

2 – A garantia prevista no número anterior é prestada através de despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, até um limite máximo definido anualmente na Lei do Orçamento do Estado.

3 – Pela garantia concedida ao abrigo do disposto no n.º 1 é devida uma comissão pelo Fundo Sísmico e para Desastres Naturais e de desastres naturais ao Estado, a definir anualmente na lei que aprova o Orçamento do Estado.

4 – A garantia prestada pelo Estado é acionada mediante solicitação da entidade gestora do Fundo, dirigida ao membro do Governo responsável pela área das finanças.

5 – O Estado pode ressegurar, nos termos gerais, as responsabilidades que resultam da concessão da garantia prevista no n.º 1.

Artigo 22.º

Fundo de Solidariedade

1 – A comissão cobrada pelo Estado pela concessão da garantia prevista no n.º 1 do artigo anterior fica afeta a um fundo de solidariedade, destinado a acorrer às despesas de reconstrução de equipamentos sociais ou infraestruturas públicas, ou outros bens imóveis não abrangidos

pelo Fundo Sísmico e para Desastres Naturais, que sejam danificados por ação de fenómenos sísmicos ou de desastres naturais, ou de outros com esses diretamente relacionados.

2 – O regulamento de gestão do Fundo de Solidariedade é aprovado por portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças.

Artigo 23.º

Gestão dos sinistros

1 – A receção de participações e avaliação de danos resultantes de sinistros que afetem o património seguro é assegurada pelas empresas de seguros aderentes ao sistema, relativamente aos respetivos tomadores, em articulação com o Fundo, respeitando os princípios gerais comuns de regularização de sinistros definidos pela entidade gestora.

2 – Compete às empresas de seguros processar o pagamento das indemnizações aos segurados, recebendo do Fundo, as quantias de que sejam credoras.

Secção VI

Disposições finais

Artigo 24.º

Regulamentação

O regulamento do Fundo é aprovado por portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças, sob proposta da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões.

Artigo 25.º

Produção de efeitos

1 - O funcionamento do sistema nacional de cobertura do risco de fenómenos sísmicos e de desastres naturais previsto na presente lei inicia-se em 1 de junho de 2027 ou a partir do momento em que, após essa data, tenham aderido ao sistema empresas de seguros que representem mais de 50 % de quota de mercado no ramo de «incêndio e elementos da

natureza» aferida a 31 de dezembro do ano imediatamente anterior ao de início do funcionamento do sistema.

2 – Os contratos de seguro previstos nos artigos 13.º e 14.º que sejam celebrados a partir da data prevista no número anterior, e da adesão da respetiva empresa de seguros ao sistema, integram automaticamente o sistema nacional de cobertura do risco de fenómenos sísmicos e de desastres naturais previsto na presente lei.

3 – Os contratos de seguro previstos no número anterior que estejam em vigor na data prevista no n.º 1 integram automaticamente o sistema nacional de cobertura do risco de fenómenos sísmicos e de desastres naturais previsto no presente lei, a partir da data da primeira renovação posterior a 1 de junho de 2027, ou da adesão, se posterior, da respetiva empresa de seguros ao sistema, devendo a empresa de seguros informar das alterações contratuais decorrentes dessa integração com pelo menos 60 dias de antecedência relativamente à data de renovação.

Artigo 26.º

Disposições transitórias

A introdução da obrigatoriedade da cobertura do risco de fenómenos sísmicos e de desastres naturais, prevista no artigo 13.º, incide sobre as seguintes percentagens do valor do capital seguro durante os primeiros cinco anos após a entrada em vigor do presente decreto-lei, sem prejuízo de os segurados poderem voluntariamente contratar cobertura superior:

- a) 1.º ano – 20%;
- b) 2.º ano – 40%;
- c) 3.º ano – 60%;
- d) 4.º ano – 80%;
- e) 5.º ano – 100%.

Artigo 27.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia 1 de Setembro de 2026.



Assembleia da República, Palácio de São Bento, 27 de Agosto de 2024

A Deputada,

Inês de Sousa Real