

MAIS SEGURO



Reuters

Contratação pública: lacunas e desconhecimento

VÍTOR NORINHA

vnorinha@jornaleconomico.pt

Cerca de 80% das adjudicações de seguros em sede de contratação pública estão concentradas em três seguradores, e, anualmente, um sexto dos concursos lançados ficam desertos. Tentámos perceber o fenómeno junto de alguns dos poucos especialistas na matéria, e o que é preciso fazer para que a concorrência efetiva chegue aos seguros quando se trata de entidades públicas. Com a ESPAP de fora, a quase totalidade dos procedimentos é lançada diretamente pelos municípios e empresas municipais, pelos centros hospitala-

res e outras entidades do sector empresarial do Estado.

No entanto, a contratação pública de seguros não é um tema simples e os procedimentos na modalidade “acordo-quadro” não se têm revelado eficientes em termos de preços. E o porquê, segundo os especialistas contactados, está na falta de informação quanto aos riscos a segurar por parte das entidades contratantes, enquanto os rácios de sinistralidade são muito diferentes nas diversas entidades. Os seguradores adotam a estratégia de preços mais elevados nos seguros e as Entidades Contratantes optam por lançar concursos individualmente. Refere Luís Arruda, da consultora Willis

Towers Watson, que “os preços fiados pelas Entidades Públicas Contratantes são normalmente calculados com alguma falta de rigor técnico, sendo em muitos casos insuficientes para garantir as responsabilidades a assumir pelo segurador ou concorrente”. E um dos exemplos típicos é o caso do seguro de Acidentes de Trabalho de que resulte uma incapacidade permanente, e em que pode acontecer que o segurador tenha de assumir vitaliciamente a responsabilidade pelo pagamento de uma pensão à vítima do acidente, sendo que no ano seguinte ao contrato pode perder o cliente. Por outro lado, os seguradores têm limitações técnicas à aceitação de de-

terminado tipo de condições, sendo que essas limitações decorrem da Lei do Contrato de Seguro.

Os seguradores têm ainda receio do desequilíbrio contratual quando do lado da Entidade Pública Contratante (EPC) existe relação contratual transitória ou fortuita e do lado do segurador há responsabilidade que se pode prolongar pelo longo prazo. Os grandes desafios para este “ecossistema” estão na necessidade de adequar os cadernos de encargos de cada EPC ao seu perfil de risco e necessidade de transferência de risco e, como tal, é relevante que no programa do concurso e do caderno de encargos para um procedimento de aquisição de seguros a

parte jurídica e a parte técnica fiquem bem desenhadas.

As compras das EPC não podem ignorar a Lei do Contrato de Seguros e terão de adequar os cadernos de encargos ao regime jurídico dos seguros, enquanto na parte técnica terá de ser dado particular relevo ao tratamento dos riscos de aquisição de seguros com um programa de seguros feitos à medida. Isto significa que o programa de seguros terá de ser adaptado ao perfil de risco e à dinâmica de cada entidade contratante. A Willis diz ainda que o recurso a consultas preliminares para esclarecer dúvidas técnicas e jurídicas não é solução se se pretender que essa consulta seja pro bono. ●

OPINIÃO

O ecossistema da contratação pública de seguros



LUÍS ARRUDA

Senior Director e Public Procurement na Willis Towers Watson

No evento Portugal Exportador 2020, realizado em 18 de novembro, João Paulo Carvalho (administrador da Quidgest), sinalizou a ideia de “ecossistema do negócio” como “uma vantagem competitiva e agregadora de valor na estratégia de abordagem a um determinado mercado, a um determinado concurso”.

Esta ideia de “ecossistema do negócio” parece-me interessante e devia ser assimilada e promovida no domínio da aquisição pública de seguros, tanto do lado da procura (pelas entidades públicas contratantes), como pelo lado da oferta (pelos fornecedores ou distribuidores de serviços de seguros – seguradores e corretores/mediadores). Nesta perspetiva de “ecossistema do negócio”, havendo diferentes tipos de operadores económicos habilitados para o exercício da atividade de distribuição de seguros (seguradores, corretores/mediadores de seguros), todos regulados e tutelados pela ASF (Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões), há todo o interesse em que, tanto as Entidades Públicas Contratantes (EPC), como os seguradores, convoquem os corretores/mediadores de seguros a participar na oferta de seguros.

Isto, porém, não deverá excluir estes operadores da possibilidade de poderem ser considerados concorrentes a um qualquer procedimento público para aquisição de seguros, exceto quando as EPC tenham desenvolvido a montante um procedimento distinto e específico para escolha de um corretor/mediador de seguros.

No que diz respeito aos concursos públicos para aquisição de seguros, os corretores/mediadores de seguros são os operadores na área da distribuição de seguros que mais facilmente podem congregiar numa única proposta global condições de diferentes seguradores, incluindo as dos se-

guradores que só acedem ao mercado da Contratação Pública através dos mediadores/corretores de seguros, bem como as dos seguradores especializados apenas em determinados nichos ou ramos de seguros.

Os corretores/mediadores de seguros ao poderem trabalhar e distribuir os produtos de qualquer segurador são o mais importante operador económico impulsionador da concorrência seguradora, e uma vantagem competitiva no domínio da Contratação Pública de Seguros. Isto porque não só alargam a oferta concorrencial de seguros de diferentes seguradores, como disponibilizam aos Seguradores os meios técnicos e humanos especializados representando-os em sede de concurso para Contratação Pública de Seguros.

Além disso, podem constituir-se como polo aglutinador de diferentes seguradores, para distintos tipos de seguros a contratar, apresentando-se como a entidade concorrente mais bem posicionada para apresentar o que de melhor cada segurador tem para oferecer ao mercado da aquisição pública de seguros.

Já no que se refere aos seguradores, em muitos procedimentos públicos para aquisição de seguros estão apenas interessados ou vocacionados para determinados segmentos de negócio ou ramos de seguro a fornecer, o que os impede muitas vezes de concorrer a um concurso, quando global, ou os inibe de estabelecer combinações com as suas congéneres seguradoras, com o fundamento receio de poderem ser escrutinadas por alegada prática de concertação de mercado.

Neste sentido, os seguradores deviam, também eles próprios, incentivar e favorecer os corretores/mediadores de seguros a assumirem o papel de agregador na intermediação com o mercado, dado que estes estão em posição privilegiada para se apresentar em conjunto, agrupando as mais-valias de cada segurador, oferecendo assim às Entidades Públicas Contratantes soluções globais e mais competitivas do mercado segurador. Como explicou o autor da ideia de “ecossistema do negócio”, “a competitividade já não se mede tanto empresa-a-empresa”, mede-se ‘ecossistema-a-ecossistema’. ●

ANÁLISE

Caderno de encargos das entidades públicas contratantes terão de ter perfil de risco

O mercado da contratação pública de seguros tem crescido nos últimos anos. Há 400 concursos publicados anualmente e prémios superiores a 130 milhões de euros. Mas existem fortes lacunas, dizem especialistas.

VÍTOR NORINHA

vnorinha@jornaleconomico.pt

Apenas três entidades têm estado ativamente presentes neste mercado que interessa a municípios e empresas municipais e a muitas entidades do sector público empresarial. O maior problema para o crescimento do interesse dos seguradores, *brokers* e mediadores neste mercado está nas lacunas e na preparação (ou impreparação) das Entidades Contratantes, alerta João Chapelas, *director public entities da broker MDS Portugal*, enquanto Luís Arruda, da Wills Towers Watson, diz que “há necessidade de adequar os cadernos de encargos de cada Entidade Pública Contratante (EPC) ao seu perfil de risco e às suas necessidades de transferência de risco, não se compaginando com a prática simples e sedutora do *copy/past*”.

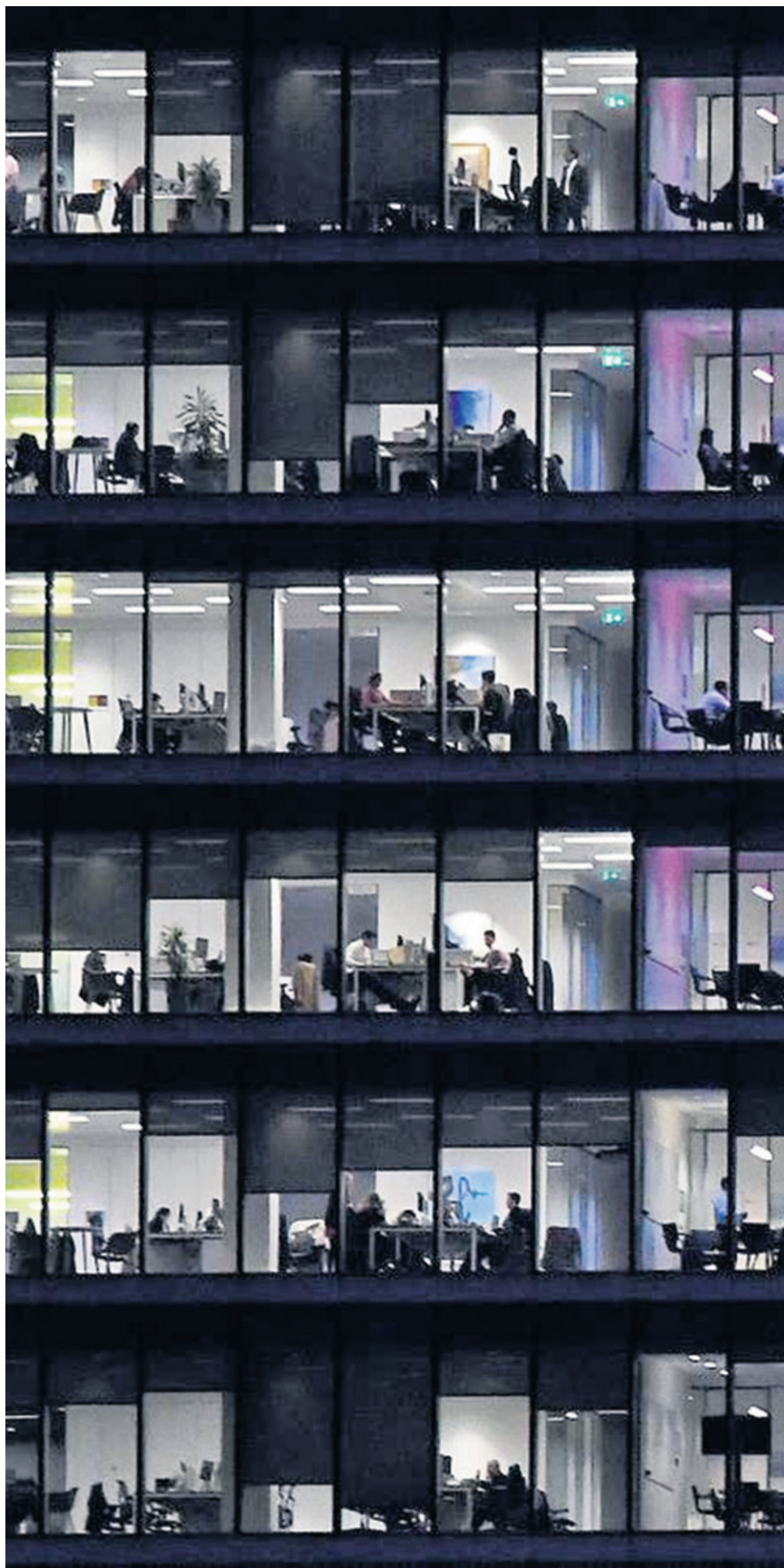
Mas vamos primeiro perceber as grandes características da contratação pública de seguros em Portugal. Diz João Chapelas da *broker MDS* que “o mercado de contratação pública de seguros em Portugal caracteriza-se essencialmente pela aplicação das regras estabelecidas no CCP (Código dos Contratos Públicos), visando os princípios básicos da transparência, igualdade e concorrência”. Acrescenta que “em virtude das aquisições e fusões que temos assistido no mercado segurador, cada vez existem menos seguradores disponíveis, fazendo com que mais de 80% das adjudicações se concentram em três seguradoras que respondem, em regra, à generalidade dos concursos. O restante mercado segurador não está

disponível para subscrever riscos de Entidades Públicas ou apenas analisa casos pontuais”. Acrescenta que outra característica prende-se com “as lacunas de conhecimento e preparação das Entidades Contratantes no que respeita ao tema dos seguros. A atividade das empresas de seguros, mediadores e corretores é regulada e fiscalizada, mas com alguma frequência é possível encontrar, nos cadernos de encargos, exigências que vão para além das responsabilidades das empresas concorrentes ou que contrariam a legislação específica relacionada com o contrato de seguro. Outra questão ainda é a dificuldade que as entidades adjudicantes têm em identificar e avaliar os seus próprios riscos e transpô-los para cláusulas e condições contratuais.

Na mesma linha está Lurdes Coutinho, diretora de Contratação Pública do segurador SABSEG. Es-

clarece que os serviços da Administração Central “por regra não efetuam contratos de seguro (exceção feita, numa realidade mais recente, ao seguro automóvel e em algumas áreas específicas, surgem procedimentos para acidentes pessoais ou viagem). Refira-se que, por exemplo, para a Administração Pública o regime de acidentes em serviço proíbe a contratação de seguro de acidentes de trabalho. E nas diversas áreas é próprio Estado o garante da indemnização em caso de sinistro. Ora a ESPAP - Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública tem, em matéria de compras públicas, por atribuições, conceber, gerir e avaliar o sistema nacional de compras públicas (SNCP), concretizando estas, essencialmente, através do desenvolvimento de procedimentos tendentes à celebração de acordos-quadro, instrumentos procedimentais que, como se sabe, não encerram em si mesmo uma relação contratual, mas são destinados a pré-qualificar fornecedores e/ou prestadores de serviços, em áreas de interesse e utilização comum pela Administração Pública. Por seu turno, apenas os serviços da administração direta do Estado e aos institutos públicos estão obrigados a adquirir bens e/ou serviços ao abrigo aqueles instrumentos”. Adianta que neste enquadramento e no caso concreto dos serviços de seguro, “o último acordo-quadro conhecido data de 2011 e, tinha por objeto apenas o seguro automóvel. Em 2013 existiu procedimento que não levou a qualquer qualificação. Presumimos que a atribuição à ESPAP da gestão do parque automóvel, que em parte, concretizada na celebração de

A atividade das empresas de seguros, mediadores e corretores é regulada e fiscalizada, mas com alguma frequência é possível encontrar, nos cadernos de encargos, exigências que vão para além das responsabilidades das empresas concorrentes



acordos quadro para aluguer operacional de viaturas (onde, que por regra, inclui o seguro obrigatório), seja também justificação para o abandono da qualificação de prestadores”. Adianta ainda que uma figura paralela tem sido desenhada por algumas comunidades intermunicipais. “Assumindo papel de central de compras, têm celebrado alguns acordos-quadro, em que estabelecem os termos de taxas/preços máximos, requisitos e níveis mínimos e, nalguns casos requisitos de qualidade de serviço. No entanto, sendo estes instrumentos caracterizados por definições generalizadas, descontextualizadas das realidades específicas dos seus futuros utilizadores, normalmente municípios, que nas respetivas áreas de influência têm realidades completamente distintas, faz com que, frequentemente, os contratos celebrados ao abrigo desses instrumentos acabem por não cobrir a totalidade das necessidades e redundar em condições técnicas e financeiras menos vantajosas do que as obtidas quando encetado, isoladamente, o próprio procedimento”.

Violação da lei

Outro tema relevante na contratação pública de seguros tem a ver com os intervenientes que poderão responder aos pedidos das entidades públicas. Diz Luís Arruda - que ressalva exceções - que “existe uma clara violação da Lei dos Contratos Públicos ao impedir-se a participação de alguns operadores em função da sua categoria” e, pasme-se, acontece que em alguns concursos impede-se a participação de operadores “em função da sua implantação ou localização geográfica”. O resultado é uma clara restrição à concorrência necessária para que as entidades públicas obtenham um serviço nas melhores condições. Há, inclusive, seguradores que não trabalham diretamente com o mercado público, mas através de corretores, mediadores e agentes de seguros. Luís Arruda conclui que “são as próprias Entidades Públicas Contratantes que estão a eliminar a concorrência neste sector de atividade, quando restringem ou impõem limitações à localização e categoria dos concorrentes”. E um pormenor relevante é que existe uma disposição legal na Diretiva da UE referente aos contratos públicos que permite que empresas sediadas na União Europeia possam concorrer aos concursos públicos nacionais. Esta é uma prática pouco frequente porque operacionalmente não é fácil de estruturar, mas poderão operar através de distribuidores de seguros locais.

Os novos contratos

As entidades públicas estão sensibilizadas para a necessidade dos novos riscos como os ciberataques e os riscos climáticos mas, como refe-

re João Chapelas da MDS, “o Estado está sensibilizado mas não está preparado para a sua contratualização. Quer por limitações internas da própria estrutura/organização, quer por constrangimentos orçamentais”. E acrescenta este gestor de que para viabilizar a contratação destes novos seguros é necessário “um processo prévio de organização interna, de implementação de políticas de segurança e meios de proteção e cumprimento de melhores práticas” mas que as entidades públicas “não dispõem” dessa ferramenta. Luís Arruda diz que perante uma crise pandémica muitos dos procedimentos de trabalho e riscos associados, mudaram para melhor mas também é verdade que os cadernos de encargos de muitas Entidades Públicas Contratantes continuam “estáticos e imutáveis”. E João Paulo Carvalho, da Quidgest, uma empresa que tem trabalhado em plataformas para serviços públicos, diz que poderia haver mais dinâmica nos concursos públicos. Dá o exemplo da possibilidade de “propostas em tempo real face a solicitações específicas de entidades públicas”. E neste caso dá o exemplo de atividades pontuais ou riscos não comuns, como climáticos e cibernéticos”. E conclui ao afirmar que “uma plataforma de contratação específica de seguros agilizará muito o processo de decisão e seria um forte incentivo à inovação na oferta de seguros”. ●

CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM NÚMEROS

398

Número de concursos publicados em 2019

64%

Esta foi a variação percentual de concursos públicos em 2016 e 109

132 milhões de euros

Este foi o valor de prémios processados em 2019 via concursos públicos

20%

Percentagem de processos para aquisição de seguros sem interessados

ENTREVISTA LUÍS ARRUDA Senior Director e Public Procurement na Willis Towers Watson

“Há um grau reduzido de concorrência na aquisição pública de seguros”

Cerca de 15% dos concursos para aquisição pública de seguros ficam desertos. E todos os anos são lançados aproximadamente 400 concursos, afirma Luís Arruda da Willis Towers Watson.

VÍTOR NORINHA

vnorinha@jornaleconomico.pt

A nível de contratação pública de seguros em Portugal, que números existem sobre os concursos lançados, os desertos e aqueles que tiveram um único concorrente, ou seja, em que nem sequer houve concorrência?

De acordo com o Observatório de Contratação Pública de Seguros, realizado anualmente pela Willis Towers Watson Portugal (WTW), em média, cerca de 15% dos concursos para aquisição pública de seguros ficam todos os anos desertos, ou seja, aproximadamente 1/6 dos cerca de 400 concursos publicados anualmente não regista qualquer tipo de proposta concorrente. E este é um tema que, obviamente, não deixa de causar preocupação, tanto para as entidades públicas contratantes de seguros, como para os diferentes operadores do mercado segurador, sejam estes seguradores, resseguradores, corretores ou agentes de seguros. Este cenário reflete também, por um lado o reduzido grau de concorrência neste mercado específico de aquisição pública de seguros, mas também, por outro lado, a pouca apetência do mercado segurador para este tipo de negócio, pelas razões anteriormente apontadas, fatos que deveria levar aos co-contratantes a procurar ajuda junto dos especialistas nesta área para implementar estratégias de abordagem mais inovadoras para as EPC, e menos limitativas da participação dos concorrentes/seguradores.

De que valores globais de prémios anuais se está a falar quando se trata de contratação pública de seguros?

Ainda de acordo com os dados do Observatório da WTW, o mercado anual de contratação pública de seguros representou em 2019 cerca de 132 milhões de euros, no âmbito global dos preços dos concur-

sos publicados nesta área da atividade. Entre 2016 e 2019 houve um aumento significativo do número de concursos públicos dirigidos à aquisição de seguros (mais 155 concursos), ou seja, um crescimento durante aquele período de 64% em número de concursos publicitados, tendo-se atingido um total de 398 concursos publicados em 2019.

Acredita que a ESPAP ou o IMPIC poderão contribuir para inverter esta situação de elevada percentagem de concursos desertos e de reduzida concorrência?

O IMPIC - Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção apenas tem poderes de regulação dos mercados públicos e de controlo das boas práticas sobre as regras de aplicação e adjudicação de contratos públicos. Isto é, no âmbito das suas atribuições não cabe ao IMPIC estabelecer quais as melhores práticas, estratégias ou soluções que as EPC devem implementar com vista ao sucesso e eficiência na contratação de produtos ou serviços de natureza complexa, como é o exemplo dos seguros, competindo assim às EPC, dentro da sua autonomia administrativa, a decisão de contratar ou não consultores que lhes possam prestar uma assessoria especializada em matérias que não dominam totalmente.

“

Desenganem-se as Entidades Públicas Contratantes, quanto ao recurso a Consultas Preliminares para obtenção de respostas às suas dúvidas técnicas e até jurídicas

Quando à ESPAP, experimentou uma intervenção fugaz, entre 2009 e 2014, sobre a contratação de seguros para o Parque Automóvel do Estado, em regime de Acordo Quadro, iniciativa esta que sossobrou por falta de informação suficiente sobre o perfil de risco e rácio de sinistralidade de cada entidade aderente, impossibilitando assim aos concorrentes produzirem uma proposta global com um único preço padrão para cada categoria de veículos.

Faz sentido preparar um procedimento interno para um acordo-quadro nos seguros?

O Sistema Nacional de Compras Públicas (“SNCP”) é constituído pelos serviços da administração direta do Estado, onde desenvolvem um papel fundamental a Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P., (“ESPAP”), as Unidades Ministeriais de Compras (“UMC”) e, no setor da saúde, os Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E. (“SPMS”), e pelas entidades da administração autónoma e do setor empresarial público. Qualquer uma das entidades acima indicadas, agindo na sua qualidade de central de compras para os serviços da administração direta do Estado, pode desenvolver processos de negociação e contratação centralizada (acordos-quadro), destinados à aquisição agregada de um conjunto padronizado de necessidades (bens e serviços), em benefício das entidades adquirentes (vinculadas e/ou voluntárias), que a elas adiram e que estejam sujeitas ao regime da contratação pública.

Os acordos-quadro funcionam melhor quando se trata de adquirir bens ou serviços totalmente padronizados, colocando maiores desafios quanto à aquisição de serviços demasiado específicos, que assumem determinada complexidade, ou se encontram em constante evolução técnica, como é o caso relativo à aquisição de produtos ou serviços de seguros.

Não é por acaso que, em toda a sua

existência de quase 10 anos, apenas conhecemos um acordo-quadro (AQ) lançado pela ESPAP. Tratou-se do AQ dirigido à contratação de seguros para o Parque Automóvel do Estado, o qual não foi renovado pelo mercado segurador (caducou em março de 2014), não só por causa dos seus resultados financeiros desequilibrados, mas também devido à diversificada tipologia de frotas e ao aproveitamento de muitas entidades adquirentes não vinculadas ou voluntárias cujas frotas não correspondiam à distribuição padrão observada no estudo e análise do risco então desenvolvido pelos seguradores.

Já o SPMS tem atualmente ativos apenas dois acordos-quadro. Um para os Acidentes de Trabalho, outro para Acidentes Pessoais Dadores de Sangue e de Órgãos Vivos, ambos direcionados a qualquer organismo do Ministério da Saúde ou entidades do SNS.

O SPMS ainda chegou a contratar em 2017, um acordo-quadro para a cobertura do Património Imobiliário e Mobiliário dos organismos do Ministério da Saúde e das entidades do SNS, mas que, incompreensivelmente, não teve a adesão expectável. Também desenvolveu em 2018 um estudo com vista a cobertura do risco cibernético, ao qual nunca deu seguimento.

Faz sentido criar lotes especializados de seguros para uma melhor defesa dos interesses das entidades públicas?

É uma questão que deve ser observada casuisticamente, em função do histórico dos resultados técnicos de cada tipo de seguro a contratar e do programa de seguros no seu todo. Se, por um lado, existe vantagem na criação de lotes porque aumenta a possibilidade de concorrência quando está em causa a aquisição de determinados seguros técnicos, que são explorados e desenvolvidos por seguradores especializados nalguns nichos de mercado ou ramos de seguros, mas que, na sua maioria só acedem ao

mercado da Contratação Pública através dos mediadores/corretores de seguros, por outro lado, a possibilidade de pulverização de um concurso por vários operadores concorrentes pode desinteressar e afastar os seguradores generalistas ou multi-ramos, pelo eventual desequilíbrio técnico do negócio quando repartido ou residual.

Quais os grandes temas que terão de mudar nos cadernos de encargos, incluindo os da ESPAP ou do SPMS, quando se fala em seguros?

Em particular, quanto à Contratação Pública de Seguros, o maior desafio que identifiquei corresponde à necessidade de adequação dos Ca-



ternos de Encargos de cada EPC ao seu perfil de risco e às suas necessidades de transferência de risco, não se compaginando com a prática simples e sedutora do “copy paste”. A elaboração do Programa do Concurso e do Caderno de Encargos (CE) para um procedimento para aquisição de seguros fazem apelo a duas componentes: a jurídica e a técnica.

A componente jurídica relacionada com o Código de Contratação Pública é naturalmente dominada pelos serviços de compras públicas das EPC. Contudo, habitualmente estas entidades quase sempre ignoram a Lei do Contrato de Seguros, que é o objeto principal do procedimento contratual a desenvolver,

não adequando os CE ao regime jurídico dos seguros.

Relativamente à componente técnica, as soluções de tratamento dos riscos e de aquisição de seguros passa pela elaboração estruturada de um Programa de Seguros “tailor made”, isto é, adaptado ao perfil de riscos e à atividade e dinâmica de cada entidade contratante, o qual deverá ser precedido da utilização de modelos analíticos para a otimização do estudo dos riscos e suporte à gestão sobre os riscos do programa de seguros a implementar. Desenganem-se as Entidades Públicas Contratantes, quanto ao recurso a Consultas Preliminares para obtenção de respostas às suas dúvidas técnicas e até jurídicas. Estas consul-

tas estão geralmente votadas ao fracasso porque raramente alguém quer prestar consultoria independente pro-bono, a menos que veja alguma vantagem própria que possa condicionar os restantes concorrentes.

A inclusão de vários operadores de seguros, nomeadamente mediadores, é uma necessidade para uma resposta cabal na contratação pública de seguros?

Sem dúvida. Aliás, na minha opinião, e salvo situações devidamente fundamentadas, e legalmente enquadradas no âmbito do CCP, existe uma clara violação da Lei dos Contratos Públicos, ao impedir-se a participação de alguns operado-

D.R.

res em função da sua categoria, ou até, como acontece em muitos concursos, em função da sua implantação ou localização geográfica.

Esta limitação restringe o grau de concorrência desejável e exigível, tanto mais que é sabido haver seguradores que não trabalham diretamente com o mercado público, mas sim através dos agora designados “Distribuidores de Seguros” (corretores, mediadores e agentes de seguros – Lei 7/2019 de 16/01), para além de que aquela restrição viola princípios estruturantes da Contratação Pública, nomeadamente o da Liberdade Concorrencial, da Igualdade, da Legalidade, da Transparência, e da Não Discriminação, e comprometem o princípio da prossecução do interesse público.

Não há contratação pública se não houver concorrência e está provado que, a par das limitações quanto ao número reduzido de seguradores a operar no mercado da Contratação Pública de Seguros, são as próprias EPC que estão a eliminar a concorrência neste setor de atividade, quando restringem ou impõem limitações à localização e categoria dos concorrentes.

Existem constrangimentos no resseguro neste tipo de contratos, designadamente em operadores e períodos em que o rating estava no nível de “lixo”?

A atividade das seguradoras em Portugal está fortemente interligada com a conjuntura internacional, que poderá condicionar a sua política de preços e de subscrição de riscos em alturas mais desfavoráveis, como a que vivemos presentemente.

Os custos excepcionalmente elevados devido a recentes eventos catastróficos (que poderão elevar-se a mais de 25 mil milhões de dólares), como os furacões Isaías, Laura, e Sally, a tempestade de vento Derecho no Midwest norte-americano, os incêndios florestais na Califórnia e no Oregon, a explosão no porto de Beirute, e agora os impactos diretos da pandemia, juntamente com um quadro global de juros baixos, exercem atualmente uma grande pressão sobre a rentabilidade e a capitalização dos seguradores, refere a Moody’s, o que explica também que a esta agência de rating tenha emitido um número limitado de notações negativas sobre algumas seguradoras e resseguradoras europeias. A Munich Re, uma das maiores resseguradoras a nível mundial, prevê mesmo um endurecimento dos preços, nos seguros e no resseguro, de modo a que o setor possa voltar a focar-se na questão da rentabilidade.

As grandes empresas públicas serão as mais penalizadas, designadamente as ligadas à gestão de grandes infraestruturas, pela tipologia dos seus riscos e dimensão dos ca-

pitais a segurar, mas também as EPC de menor dimensão nas apólices mais “pequenas”, principalmente de Património, RC (incluindo automóvel) e especialmente D&O (Responsabilidade Civil Administradores e Diretores).

Faz sentido que nestes concursos públicos passem a responder companhias europeias com um regulador que não o português?

Não só faz sentido, como existe previsão legal na Diretiva Europeia dos Contratos Públicos para que as empresas de seguros sediadas na União Europeia possam concorrer aos concursos públicos nacionais. Apesar de ser pouco frequente, por razões práticas de operacionalidade e de gestão dos contratos, no âmbito do regime jurídico de acesso e exercício da atividade seguradora e resseguradora, as companhias de seguros pertencentes ao espaço da UE podem vender os seus produtos em toda a UE, quer estabelecendo-se noutros países, quer prestando serviços diretamente noutro país em regime de LPS, por exemplo, através do seu sítio na Internet ou de intermediários/distribuidores de seguros (corretores, agentes, etc...)

Neste sentido, os concursos para obras, serviços e contratos de fornecimento públicos que preencham certos critérios específicos de limiar de valor devem ser anunciados em toda a União Europeia, podendo qualquer operador económico interessado apresentar uma proposta, sendo a sua supervisão e controlo da esfera de intervenção do regulador onde se localiza a sede social da empresa concorrente.

O Estado tem noção da necessidade de cobertura de novos riscos, como os ciberataques, os riscos climáticos ou os decorrentes da demografia?

Assim como os processos de trabalho se transformaram muito nos últimos anos, e mais recentemente com a crise pandémica, também mudaram os riscos associados à atividade das entidades relacionadas com a administração pública direta e indireta do Estado.

No entanto, constatamos que os Cadernos de Encargos para aquisição de seguros de muitas das EPC se têm mantido estáticos e imutáveis, perpetuando ao longo de dezenas de anos o mesmo modelo ou figurino de concurso, ignorando a dinâmica da evolução da sua própria atividade, e a necessidade de acautelar os impactos negativos relacionados com os novos riscos emergentes, designadamente os riscos cibernéticos e ambientais, para além dos riscos de responsabilidade civil dos administradores, dirigentes ou diretores, e os riscos de contingência e de terrorismo, entre outros. ●

FÓRUM

NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA DE SEGUROS 80% DAS ADJUDICAÇÕES ESTÃO EM TRÊS ENTIDADES

Há cada vez menos seguradores disponíveis para responder aos concursos públicos de seguros. É recorrente as Entidades Contratantes contrariarem a legislação específica dos seguros e, em média, 15% dos concursos para aquisição pública de seguros ficam desertos. **VÍTOR NORINHA**

CERCA DE UM SEXTO DOS 400 CONCURSO PUBLICADOS ANUALMENTE PARA AQUISIÇÃO PÚBLICA DE SEGUROS NÃO TÊM RESPOSTA.

- O QUE PODÉ EXPLICAR A AUSÊNCIA DE RESPOSTAS:

- O QUE PODEM ENTIDADES COMO MUNICÍPIOS E EMPRESAS MUNICIPAIS, CENTROS HOSPITALARES E OUTRAS DO SETOR EMPRESARIAL DO ESTADO FAZER PARA INVERTER ESSA SITUAÇÃO:

- QUAIS OS TEMAS QUE TERÃO DE MUDAR NOS CADERNOS DE ENCARGOS DAS ENTIDADES PÚBLICAS CONTRATANTES; PARA ALÉM DA NECESSIDADE DE INCLUIR O MEDIADOR E CORRETOR COMO PEÇAS ESSENCIAIS PARA O SUCESSO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA DE SEGUROS:

- ATÉ QUE PONTO AS ENTIDADES PÚBLICAS ESTÃO CIENTES DA NECESSIDADE DE COBERTURA DE NOVOS RISCOS COMO OS CIBERATAQUES, OS RISCOS CLIMÁTICOS E OS RISCOS DECORRENTES DA DEMOGRAFIA. REFIRA-SE QUE HÁ TRÊS ENTIDADES PARTICULARMENTE ATIVAS NESTE MERCADO: WILLIS TOWERS WATSON, SABSEG E MDS PORTUGAL.



JOÃO CHAPELAS
Diretor Public Entities
da MDS Portugal

“São cerca de 20%, os processos para aquisição de seguros que não têm interessados. As principais razões são os preços base mal calculados e insuficientes para o objeto a contratar; a inclusão de cláusulas técnicas “não seguráveis”; a imposição, pelas entidades adjudicantes, de LTA's (*Long Term Agreement*), de dois ou três anos, sem cláusulas de saída para ambas a partes, entre outras razões. Neste sentido, é fundamental o papel do consultor de riscos e seguros, como é o caso da MDS, que pode apoiar as entidades públicas a compreenderem melhor o impacto dos riscos a que estão expostas e a implementar um framework de gestão de risco capaz de responder às necessidades da correta identificação, análise, mitigação e financiamento dos riscos nas várias

áreas (patrimoniais, engenharia, ambiental, *cyber* e acidentes de trabalho). Desta forma, ao recorrerem-se de corretores especialistas, as entidades públicas têm uma garantia adicional de que as cláusulas técnicas dos cadernos de encargos dos procedimentos para a contratação de seguros estão adequadas às necessidades e permitem a transferência dos seus riscos para as apólices de seguros, com um preço base ajustado. Em termos históricos constatamos que em 2009, 2011 e 2013 foram lançados procedimentos pela ESPAP, mas apenas para seguro automóvel, entretanto já caducados. Neste momento está em processo de consulta pública um procedimento, mas também e apenas para o automóvel. A quase totalidade dos procedimentos são lançados diretamente pelos Municípios e Empresas Municipais, Centros Hospitalares e outras entidades do Sector Empresarial Estado. Os procedimentos na modalidade de “acordo quadro”, pelo menos nos seguros, não se têm revelado eficientes em termos de preço, dado que – e compreensivelmente – existe alguma falta de informação no que respeita aos riscos a segurar por parte das entidades e os comportamentos e rácios de sinistralidade são muito distintos. Por isso, os seguradores defendem-se com preços mais elevados, o que faz com que as entidades estejam a lançar concursos individualmente,

resultando, em regra, na obtenção de custos mais baixos. A ESPAP poderia dar algumas orientações no sentido de um melhor cumprimento das “Regras de Participação” constantes do artigo 52.º e seguintes do CCP. Por exemplo, destacamos a limitação regional dos concorrentes que algumas entidades impõem nos seus cadernos de encargo. É impensável que, com toda a evolução tecnológica atual, as entidades adjudicantes restrinjam os concorrentes à sua localização geográfica, favorecendo e beneficiando operadores locais - violando assim os princípios da transparência e da concorrência -, e limitando ainda a possibilidade de obterem serviços de operadores mais sofisticados e com maior conhecimento e experiência das matérias. Não estando titulado no Código dos Contratos Públicos qualquer impedimento à sua participação, os mediadores/corretores deviam poder responder a qualquer procedimento e ver a sua proposta admitida, desde que obviamente suportada por um segurador. Adicionalmente, não obstante o legislador já o ter previsto e incentivado, é necessário alterar a tendência do critério de adjudicação focado apenas no preço, passando a contemplar critérios mais qualitativos na avaliação das propostas, onde seja valorizado igualmente, por exemplo, a qualidade da oferta de uma eficiente prestação de serviços”.

Por outro lado “o papel do mediador e do corretor é fundamental e essencial para o sucesso da contratação pública de seguros, pelo trabalho que desenvolve ao nível da consultoria, orientação, supervisão e acompanhamento da gestão de toda a carteira de seguros, incluindo sinistros.

O mediador ou corretor de seguros é um profissional especializado, que atua de forma independente na área dos seguros e que domina as técnicas e o funcionamento dos seguros e seguradoras, podendo por isso ser um verdadeiro aliado e mais-valia no apoio à Entidade Adjudicante.

Um corretor como a MDS, que está presente em mais de 121 países, possui um vasto *know-how* que poderá ajudar fortemente as entidades públicas, seja na análise, mitigação e avaliação dos seus riscos, ajudando-as a transpô-los para cláusulas contratuais de um programa de seguros adaptado às suas necessidades, seja na gestão eficiente da carteira adjudicada, nomeadamente na gestão de sinistros cujas principais incumbências são aconselhar, informar, acompanhar e orientar a regularização do sinistro, que culminará com uma indemnização justa e adequada” E sobre a necessidade de cobertura de novos riscos, a MDS refere “que “Casa roubada, trancas à porta”. É desta forma que, no imediato, o Estado tem estado a agir. Mas esta situação é transversal também ao sector privado. O Estado está sensibilizado, mas não está preparado para a sua contratualização, quer por limitações internas da própria estrutura/organização, quer por constrangimentos orçamentais. Há todo um processo prévio de organização interna, de implementação de políticas de segurança e meios de proteção, de cumprimento de melhores práticas, etc., que são necessários para viabilizar a contratação de um seguro para estes novos riscos emergentes e de que as entidades públicas não dispõem. Acresce que as limitações decorrentes do Orçamento do Estado induzem à contenção da despesa pública, com as entidades contratantes verem-se “de pés e mãos atadas” na preparação e futura contratualização de seguros desta natureza.”



LUÍS ARRUDA
Senior Director
na Willis Towers Watson

“O mercado público da contratação de seguros possui características próprias, diferentes de qualquer outro sector de atividade. Desde logo porque estamos perante a aquisição de serviços de natureza intangível e aleatória. Trata-se da única atividade





Istock

económica que tem o ciclo invertido na formação do preço, em que o fornecedor (segurador) só conhece o preço de custo no final da execução do contrato da prestação de serviço. Trata-se assim de um mercado ou “ecossistema” muito específico, com diferentes tipos de operadores económicos do lado da oferta (os distribuidores de seguros – constituído por seguradores e mediadores de seguros, onde se incluem os corretores de seguros), todos eles regulados e tutelados pelo mesmo órgão de supervisão (ASF) e, do lado da procura, as Entidades Públicas Contratantes (EPC). Ambos os intervenientes enfrentam alguns desafios em Portugal, nomeadamente no que se refere à necessidade de um maior profissionalismo e cuidado na preparação e resposta aos concursos, de modo a evitar-se, do lado das entidades adjudicantes, a elaboração de cadernos de encargos com especificações técnicas inexecutáveis ou desenquadradas com a realidade das suas necessidades ou da oferta do mercado segurador e, do lado dos concorrentes (distribuidores de seguros), alguma impreparação e ligeireza na resposta aos concursos e na subscrição de determinados riscos, que conduzem frequentemente à exclusão das suas propostas”. E há concursos desertos por, em primeiro lugar, “os preços base fixados pelas EPC são normalmente calculados com alguma falta de rigor técnico, sendo em muitos casos insuficientes para garantir as responsabilidades a assumir pelo segurador ou concorrente. Grande parte das entidades adjudicantes ignoram que, no caso particular dos seguros, as responsabilidades assumidas pelo adjudicatário geralmente se repercutem a médio e longo prazo, ou seja, muito para além da extinção do prazo contratual. Veja-se, por exemplo, no caso de um acidente de trabalho, de que resulte uma incapacidade permanente, o segurador adjudicatário irá assumir vitaliciamente a responsabilidade pelo pagamento de uma pensão à vítima do acidente, apesar de no ano seguinte poder vir a perder o seu cliente por via de um novo processo concursal. Em segundo lugar, porque as EPC estabelecem cláusulas técnicas que são inaceitáveis pelo mercado segurador, uma vez que os seguradores têm limitações à aceitação de determinadas condições e especificações técnicas (algumas decorrentes da própria lei do contrato de seguro – são as exclusões relativas ou absolutas), ao mesmo tempo que na maioria dos concursos impossibilitam os concorrentes de apresentarem propostas variantes ou com alterações ao caderno de encargos, sob pena da sua exclusão. A terceira razão, prende-se com o facto de, no âmbito do regime legal da contratação pública, se estabelecerem relações predominantemente formais e de natureza burocrático/administrativa, em que o prazo de execução do contrato é geralmente limitado a um ano, podendo eventualmente prolongar-se no limite por mais um ou dois anos. Ora, numa relação em que do lado da entidade adjudicante se impõe legalmente relações contratuais transitórias ou fortuitas, e do lado do segurador adjudicatário se assumem responsabilidades de

médio e longo prazo, pode resultar em determinado momento da execução da prestação do serviço um desequilíbrio contratual, que não se mutualiza ou compensa no tempo, uma vez que o vínculo contratual cessa por caducidade, não existindo uma verdadeira parceria, baseada na confiança e fidelidade comercial, que são, para além da boa-fé negocial, características fundamentais e normais da atividade seguradora na ligação entre o segurador e tomador do seguro e/ou segurado, e vice-versa. Finalmente, e não menos importante, alguns seguradores não vêm vantagem em explorar este segmento de negócio, porque tratando-se de uma relação económica predominantemente baseada no fator preço, e não tanto em critérios tecnicamente diferenciadores, quanto ao âmbito de cobertura de risco ou à duração da prestação serviço, não possibilitam implementar e sustentar um plano de melhoria gradual e contínua da gestão global dos riscos da entidade adjudicante/segurado.”



LURDES COUTINHO
Diretora Contratação
Pública da SABSEG

“O mercado público de seguros tem, em Portugal, características muito peculiares, quando comparado com outras áreas da atividade económica. Apesar de ser um segmento que conheceu uma evolução acentuada sobretudo a partir de 2012, (quer no número de contratos, quer no volume financeiro envolvido) por força da impossibilidade da vigência eterna dos contratos, ditada pelo Código dos Contratos Públicos em 2008, não se tornou atrativo para a generalidade das empresas de seguros. Bastará uma consulta breve ao portal dos contratos públicos para verificar que apenas um muito restrito número de operadores, de forma regular e contínua, se apresenta aos procedimentos públicos. Não estando, de todo, identificadas as causas para esse desinteresse, cremos que fatores como a rigidez da autoridade das práticas administrativas, as dificuldades de conciliação teórico-prática dos regimes legais especiais que regem a atuação pública, o contrato público e o contrato de seguro, a par da necessidade de adequar recursos e procedimentos àquelas peculiares exigências, acabaram por afastar um significativo leque de operadores. Esta autoexclusão aponta uma tendencial concentração dos contratos públicos de seguros celebrados nos últimos anos em apenas duas ou três seguradoras. Propensão esta que, apesar da cada vez maior procura pública, não se tem alterado.

E sobre os concursos sem resposta “a nossa percepção é a de que essa realidade foi ultrapassada. Existiu, efetivamente, um período em que, por imposição de sucessivas Leis do Orçamento de Estado, as entidades públicas não só se viam obrigadas a aplicar as chamadas reduções remuneratórias, como estavam impedidas de efetivar qualquer atualização de preços. Estas regras implicaram inúmeros e frequentes casos de insuficiência do preço base. De acordo com o acompanhamento que temos vindo a realizar, os chamados procedimentos desertos, por ausência de propostas, são cada vez menos frequentes. Ocorrerão algumas situações residuais que podem ter origens várias - insuficiência na preparação e delimitação de preço base, inclusão de condições técnicas inexecutáveis e/ou que os operadores não estão dispostos a garantir, ou ainda, por se estabelecerem prazos de vigência contratual sem possibilidade de desvinculação unilateral”. Por outro lado, “Estado terá certamente a noção dos “velhos” e dos “novos” riscos. No caso concreto dos riscos cibernéticos é do conhecimento público o plano de ação para a continuidade da concretização da Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública e a transição digital da Administração Pública, acarretará uma potencial e cada vez maior exposição ao cibercrime, cujos danos poderiam efetivamente, ser mitigados com a transferência desses, ou parte desses riscos, colocando-os a coberto de contratos de seguros. No entanto, quer nesta área, quer no plano dos fenómenos naturais ou outros, essa consciência não terá correspondência direta numa efetiva iniciativa legislativa que transforme o sentido do seu “autosseguro”. E, atento o princípio de precedência de lei que habilite os serviços à sua concretização, mesmo que os titulares dos seus órgãos possam ter, na transferência dos riscos, um ato de boa gestão, sem norma que o permita, aquela torna-se inviável. A contratação de serviços de seguros por entidades públicas não é tarefa fácil. Muito raramente se identificam estruturas com recursos humanos habilitados para conciliar realidades técnicas de complexidade tão distinta. Por contraponto, semelhante, esta condição também afeta os operadores de seguros (sejam estes mediadores, agentes, corretores ou seguradoras). Da experiência pessoal sobressai o registo de uma generalizada impreparação e inabilitação para lidar com o contrato público de seguro, onde, com frequência, se ignora, que a sua preparação e execução não se pauta pelas regras geralmente aplicáveis, sendo imprescindível garantir uma atuação isenta e independente. Todavia, quando esses operadores congreguem preparação, conhecimento, habilitação e experiência neste específico segmento, poderão, certamente, desempenhar um papel relevante na evolução qualitativa da contratação pública de seguros. A sua intervenção poderá mesmo ser determinante no êxito do processo aquisitivo. Sem falsas modéstias, há provas dadas do contributo ativo da SABSEG nesses resultados.”

ENTREVISTA JOÃO PAULO CARVALHO administrador da Quidgest

“Um ecossistema tem impacto superior ao de uma empresa isolada”

Faltam seguros que protejam as empresas e as entidades públicas de riscos associados ao teletrabalho e à nova organização de negócios, afirma o administrador da Quidgest, João Paulo Carvalho.

VÍTOR NORINHA

vnorinha@jornaleconomico.pt

Num recente evento, sinalizou a ideia do “ecossistema do negócio” como uma vantagem competitiva. Como é que isso se pode aplicar à contratação pública de seguros?

A ideia por trás de “ecossistema de negócio” é apresentarmos aos mercados internacionais as empresas nacionais que operam em áreas de atuação complementares e que têm perspetivas semelhantes, de forma a partilharmos a nossa proposta de valor como um todo (em oposição ao avanço de uma proposta individual).

Neste sentido, é fácil imaginar sinergias entre empresas de tecnologias de informação, como é o caso da Quidgest, seguradoras, bancos, consultoras e mesmo entidades públicas. É também fácil perceber que uma proposta subscrita por um ecossistema tem um impacto substancialmente superior ao de uma empresa isolada. Esta é uma prática de expansão internacional já seguida por muitos outros países, principalmente pelos que têm economias mais desenvolvidas. Relevante para este objetivo é criar uma cultura que fomente a real cooperação entre empresas e entidades públicas. Para a constituição de consórcios homogêneos, as perspetivas relacionadas com temas essenciais, como inovação, têm de ser partilhadas por todos os intervenientes.

Refira-se, ainda, que a Quidgest tem sentido falta de oferta de seguros de responsabilidade profissional, necessários para a realização de projetos de maior dimensão e que são prática comum nos mercados internacionais. Por outro lado, faltam seguros que protejam as empresas e entidades públicas de riscos associados ao teletrabalho e a esta nova organização dos negócios. São dois domínios que carecem, ainda, de soluções inovadoras.

Isso não obrigará a entidade pública, neste caso a ESPAP, a alterar os procedimentos e as exigências nos cadernos de encargos?

É benéfico para todos que a ESPAP continue a seguir exemplarmente

os procedimentos transparentes, isentos e legais que todos queremos que se mantenham na contratação pública. No entanto, existe a possibilidade de suportar o importante trabalho da ESPAP por mais soluções tecnológicas. Podem ser construídas plataformas digitais muito interessantes e exemplares, mesmo à escala global, que sirvam de mostra da capacidade tecnológica do nosso país para o mundo.

Como se pode resolver o problema de as entidades públicas quererem uma proposta global e de dificilmente existirem seguradores ou ‘brokers’ com uma resposta generalista?

Este problema pode ser resolvido através da implementação de sistemas de tecnologia de informação que sejam capazes de personalizar o atendimento sem perderem a eficácia de uma resposta global.

Como se podem incluir os mediadores, que são o principal braço comercial dos

“

O esforço que atualmente é colocado nestes processos de contratação pública poderia ser canalizado para a avaliação de propostas inovadoras que existam no mercado na lógica do ‘pre-commercial procurement’ (aprovisionamento pré-comercial) ou ‘sources sought’



seguradores, nesta equação?

Os mediadores vão muito provavelmente perder espaço com a emergência e crescente impacto da Insurtech – tecnologia aplicada à área dos seguros.

Como se pode sensibilizar o Estado para a emergência de novos tipos de seguros, como os riscos climáticos, cibernéticos e demográficos?

O impacto que a transformação digital vai ter nos seguros é superior

ao impacto que a transformação digital tem – e pode vir a ter – noutras áreas de atividade. A diferenciação dos seguros para casos específicos, pontuais, com condições que têm de ser calculadas no momento certo para serem competitivas vai ser determinante para o sucesso das seguradoras do futuro. Tecnológicas como a Quidgest estão a oferecer as soluções digitais que suportam esta revolução no processo de negócio dos seguros. Importa notar que esta é a altura

certa para as seguradoras reverem os seus processos. Esta revolução vai acontecer de qualquer maneira e se as seguradoras não assumem agora vão drasticamente perder competitividade em relação aos seus concorrentes que mais cedo integrarem o digital em todos os seus processos – desde a definição da oferta até à contratação.

Os concursos públicos do Estado sobre seguros poderão, no futuro, ser mais dinâmicos e permitirem propostas em tempo real face a solicitações específicas (para atividades pontuais ou riscos não comuns, como climáticos e cibernéticos, por exemplo) de entidades públicas. Uma plataforma de contratação específica de seguros agilizará muito o processo de decisão e seria um forte incentivo à inovação na oferta de seguros em Portugal. Tal acarretaria fortes benefícios para o Estado com redução de custos, minimização de riscos não cobertos e proteção de terceiros.

Tecnicamente, como funciona o mercado de contratação pública em Portugal?

A contratação pública poderia ser mais eficaz para alguns bens e serviços se não se baseasse em processos, mas em características específicas desses bens e serviços. Os seguros são precisamente um caso em que seguirmos um processo que tem de ser analisado por um júri com base em peças contratuais é algo pesado para a contratação pública. Em alternativa, podíamos pensar em critérios objetivos de avaliação praticamente automática muito focados em cada um dos bens ou serviços a fornecer.

O esforço que é atualmente colocado nestes processos de contratação pública poderia ser canalizado para a avaliação de propostas inovadoras que existam no mercado na lógica do *pre-commercial procurement* (aprovisionamento pré-comercial) ou *sources sought*. Nestas perspetivas, que a União Europeia incentiva, o esforço dos serviços de aprovisionamento do Estado está focado em encontrar fornecedores com propostas alternativas disruptivas capazes de ter um elevado impacto na gestão pública. ●