

estudos

S O B R E • S E G U R O S

UMA ANÁLISE COMPARATIVA DO SEGURO GARANTIA DE OBRAS PÚBLICAS

FRANCISCO GALIZA



ESCOLA NACIONAL
de SEGUROS

© FUNENSEG, 2015. É permitida a citação total ou parcial, do texto publicado nesta edição, desde que identificada a fonte.

CONSELHO EDITORIAL

Claudio Contador, Francisco Galiza, Joel Gomes, Lauro Vieira de Faria, Lucio Antonio Marques, Moacyr Lamha Filho, Natalie Haanwinckel Hurtado, Paulo Marraccini, Ricardo Bechara Santos, Roberto L.M.Castro, Sandro Leal Alves, Sergio Viola

EDITOR EXECUTIVO

Claudio Contador
claudiocontador@funenseg.org.br

EDITOR RESPONSÁVEL

Vera de Souza (13085-JP)
verasouza@funenseg.org.br

JORNALISTA

Mariana Santiago
marianabittencourt@funenseg.org.br

COORDENAÇÃO GRÁFICA

Hércules Moreira Rabello
herculesrabello@funenseg.org.br

REVISÃO

Monica Teixeira Dantas Savini

PROJETO GRÁFICO, CAPA E DIAGRAMAÇÃO

Grifo Design

TIRAGEM

200 exemplares

IMPRESSÃO

Gráfica Grafitto

O trabalho publicado nesta edição é de responsabilidade do autor e não reflete, necessariamente, a opinião da Funenseg.

Virginia Thomé – CRB-7/3242
Bibliotecária responsável pela elaboração da ficha catalográfica

G156u Galiza, Francisco

Uma análise comparativa do seguro garantia de obras públicas
/ Francisco Galiza. -- Rio Janeiro : ENS-CPES, 2015

40 p. ; 28 cm (Estudos sobre Seguros, n. 29)

ISBN nº 978-85-7052-579-6.

1. Seguro garantia – Obras públicas. 2. Construção – Garantia de obrigações. I. Série. II. Título.

0015-1591

CDU 368.811.31



ESCOLA NACIONAL
de SEGUROS

UMA ANÁLISE COMPARATIVA DO SEGURO GARANTIA DE OBRAS PÚBLICAS

ESTUDOS SOBRE SEGUROS – EDIÇÃO 29

FRANCISCO GALIZA

Novembro/2015

estudos

S O B R E • S E G U R O S

S érie destinada à publicação de trabalhos e pesquisas de profissionais das áreas de seguro, resseguro, previdência e capitalização. É comercializada com exclusividade em seminários, palestras, fóruns e *workshops* realizados pela Escola Nacional de Seguros e por instituições do mercado de seguros. Os textos podem ser impressos (em formato pdf) no site da Escola (www.funenseg.org.br), link <<http://www.funenseg.org.br/livros/>>, em "Estudos para *download*".

Para publicação na série, os textos devem ser encaminhados, para avaliação, para o diretor do Centro de Pesquisa e Economia do Seguro (CPES) da Escola Nacional de Seguros, Claudio R. Contador. Enviar duas cópias: uma por e-mail para claudiocontador@funenseg.org.br, mencionando no assunto "Estudos sobre seguros – Trabalho para Avaliação"; e outra impressa para a diretoria do Centro de Pesquisa e Economia do Seguro (CPES) (Rua Senador Dantas, 74 – 3º andar – Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP 20031-205), identificando no envelope "Estudos sobre seguros". Incluir nas duas cópias um resumo em português e em inglês do trabalho. As referências bibliográficas devem ser incluídas no final do texto. Enviar também um breve currículo profissional, e-mail e telefone para contato.

A Escola Nacional de Seguros

A Escola Nacional de Seguros foi fundada em 1971, com a missão de promover o aperfeiçoamento do mercado de seguros por meio do desenvolvimento e da disseminação do ensino, da pesquisa e da divulgação do instituto do seguro. A instituição atende às necessidades de capacitação dos profissionais brasileiros dessa área através da educação continuada, ajudando-os a enfrentar um mercado fortemente competitivo.

Nos seus mais de 40 anos de existência, a Escola tem contribuído decisivamente para o desenvolvimento do mercado de seguros, previdência complementar aberta e capitalização, ao oferecer programas educacionais, apoiar pesquisas técnicas, publicar vasta gama de títulos e promover eventos sobre os temas mais candentes do mercado. Nesse período, também se notabilizou pela troca de experiências com instituições de ensino do Brasil e do exterior, por meio de convênios de cooperação técnica.

A Escola Nacional de Seguros oferece desde cursos de brevíssima duração até ensino em nível pós-graduação, formando mais de 10 mil alunos por ano, inclusive via modernas tecnologias de ensino, como é o caso do ensino à distância.

Em 2005, a entidade obteve parecer favorável do Ministério da Educação (MEC) para ministrar, no Rio de Janeiro, o Curso Superior de Administração de Empresas com ênfase em Seguros e Previdência, o primeiro do País com essas características. Em 2009, tal curso passou a ser oferecido também na Unidade Regional São Paulo. Assim, a Escola Nacional de Seguros confirmou seu comprometimento com o incremento da qualificação de profissionais para uma área de atuação que vai se tornando cada vez mais complexa e dinâmica.

A instituição tem sede no Rio de Janeiro, conta com quatorze unidades regionais e está presente em cerca de 50 cidades de todo o País. Consegue, assim, manter e expandir o elevado padrão de ensino que é sua marca, bem como ratificar sua condição de maior e melhor escola de seguros do Brasil.

Escola Nacional de Seguros

www.funenseg.org.br

Agradecemos os comentários e informações dos senhores André Dabus, Alexandre Del Fiori, Eduardo Nóbrega, Jorge Orozco Laine (México), José Miguel Otoyá (Colômbia), Luiz Pestana e, especialmente, João Gilberto Possiede. Naturalmente, os erros porventura existentes pertencem exclusivamente ao autor.



Sumário

| | | |
|------------|---|-----------|
| 1 | Objetivo do Estudo | 13 |
| 2 | Histórico do Ramo | 15 |
| 3 | Definições Principais | 17 |
| 4 | Situação Brasileira desse Seguro | 21 |
| 5 | Situação Mundial desse Seguro | 23 |
| 6 | Tipos de Contrato – EUA | 27 |
| 7 | Exigências de Legislação – EUA | 31 |
| 8 | Conclusões | 35 |
| 9 | Bibliografia | 37 |



Apresentação

O desenvolvimento de um país depende diretamente da realização de obras de infraestrutura tais como rodovias, geração de energia, portos, meios de comunicação, as quais necessitam de coberturas securitárias adequadas aos riscos que correm. Desta forma, concluímos que, além da necessidade de termos coberturas próprias dos riscos de engenharia no período da construção, é primordial também assegurar a conclusão destas obras. O que torna de suma importância a contratação do seguro garantia.

Mesmo tendo a sua origem e ainda sua maior utilização vinculadas a contratos de execuções de obras, presenciamos uma grande evolução do seguro garantia para outros fins, tais como contratos de prestação de serviços, de fabricação e de fornecimento e em demandas judiciais.

Ser um viabilizador de negócios, já que o seguro é uma opção de garantia a ser prestado em contratos públicos e privados, tornou-se uma característica marcante do seguro garantia. Porém, vale destacar que a análise e a contratação desse apresenta características diferentes dos demais seguros, o que exige das seguradoras atuantes naquele segmento um grau elevado de especialização e uma política de subscrição de risco orientados para aquele setor.

Considero muito oportuno, e porque não dizer importante, que a Escola Nacional de Seguros publique este trabalho do consultor Francisco Galiza, pois naturalmente vai despertar maior conhecimento e informações de pleno interesse do mercado segurador brasileiro.

João Gilberto Possiede

Presidente da JMalucelli Seguradora



Objetivo do estudo

O objetivo desse estudo é fazer uma análise comparativa dos produtos de seguro do tipo garantia. Especificamente os que asseguram a conclusão das obras contratadas pelo governo. Essa comparação será feita do Brasil com outros países. Com esse tipo de seguro, poderá existir a possibilidade de apartar o Estado do processo de calcular os riscos técnicos e financeiros das empresas contratadas, análise que assim ficará a cargo das seguradoras.

De um modo geral, esse tipo de produto é muito mais utilizado no mercado dos EUA, visto que, na Europa, outras opções predominam (vindo de bancos, como fiança). Em países da América Latina, esses produtos estão em trajetória crescente de utilização. Em outros continentes, os mercados são relativamente novos. Assim, daremos prioridade, nesse texto, em termos comparativos, ao mercado nos EUA – tanto em termos de produtos, quanto da obrigação de limites mínimos e de legislação.

Esse texto está dividido em nove capítulos, considerando esse objetivo citado agora.

- ▶ No **capítulo 2**, um histórico do segmento, no Brasil e no mundo (sobretudo, nos EUA, que têm um histórico mais antigo).
- ▶ No **capítulo 3**, as definições principais desse produto e as suas diferenças com um seguro tradicional.
- ▶ No **capítulo 4**, legislação e dados econômicos do Brasil com relação a esse mercado.
- ▶ No **capítulo 5**, uma análise desses produtos em diversos países, separada em três grupos: Europa, América Latina e EUA. Esse último, em particular, será detalhado em itens seguintes, pela sua importância nesse tipo de produto.
- ▶ No **capítulo 6**, um detalhamento dos tipos de contratos desse seguro existentes nos EUA.

- ▶ No **capítulo 7**, as exigências da legislação nesse mesmo país, que, em muitos casos, tem âmbito estadual.
- ▶ No **capítulo 8**, as conclusões principais.
- ▶ No **capítulo 9**, a bibliografia.

Histórico do Ramo

Historicamente, o seguro garantia surgiu nos Estados Unidos em virtude da inadimplência de construtores em obras públicas. Em 1893, o congresso americano aprovou o chamado “Heard Act”, estabelecendo a obrigatoriedade das cauções de garantias em todos os contratos governamentais. Desse modo, se transferia para a iniciativa privada o risco de inadimplência, assim como o trabalho de análises técnica e financeira das empresas, podendo desta forma aplicar com maior segurança os recursos públicos. Em 1895, surgia, na Filadélfia, a primeira seguradora especializada na modalidade de seguro garantia.

Posteriormente, essa legislação recebeu sucessivas alterações, que a aprimoraram pouco a pouco. Em 1935, entrou em vigor o denominado “Miller Act”, que incorporou uma maior proteção ao Estado, como, por exemplo, a utilização de garantias para fornecedores e mão de obra contratada. Evitou-se, assim, que o Estado viesse a ser executado judicialmente pelo inadimplemento de seus contratados junto a terceiros. Essa lei estabeleceu a exigência de diversas garantias nas obras federais como, por exemplo, as garantias de concorrência (“bid bond”), de cumprimento da obra (“performance bond”) e de pagamento de obrigações com a mão de obra, com os fornecedores e com os subempreiteiros (“labor and material bond”).

Com isso, essa legislação básica permitiu que o seguro garantia assegurasse a conclusão das obras contratadas pelo Governo, apartando o mesmo do processo de contratação, deixando isto a cargo das seguradoras.

Na **Figura 2.1**, a importância dessa legislação, citada em estudo da área.

FIGURA 2.1 – IMPORTÂNCIA DO “MILLER ACT”

“Which laws require bonding?”

The Miller Act of 1935 (originally enacted in 1893 as the Heard Act) mandates performance and payment bonds for all federal public works contracts in excess of \$100,000 and payment protection, with payment bonds (seguro garantia de pagamento) being the preferred method for contracts in excess of \$25,000. Also, almost all 50 states, the District of Columbia, Puerto Rico and most legal jurisdictions have enacted similar legislation requiring surety bonds on public works over certain dollar amounts. These are generally referred to as “Little Miller Acts.”

Many general contractors then require their subcontractors to open similar bonds to protect them from contractor default. While most states do not require bonds on private construction projects, many owners do require them to protect their projects and assets.”

Quais leis exigem seguro garantia?

O Miller Act (ato normativo de Miller) de 1935 (decretado originalmente em 1893 como a lei Heard) determina a contratação de seguro garantia de execução e de pagamento para todos os contratos e serviços públicos federais superiores a 100 mil dólares. A proteção de pagamento, por meio de seguro garantia de pagamento, é o método preferido para os contratos superiores a 25 mil dólares. Além disso, quase todos os 50 Estados, o Distrito de Columbia, Porto Rico e a maioria das jurisdições legais promulgaram legislações semelhantes exigindo seguro garantia em obras públicas acima de determinada quantia em dólares. Essas legislações são geralmente denominadas como “Little Miller Acts” (Pequenos atos de Miller).

Muitos empreiteiros então exigem que seus subempreiteiros contratem seguro garantia semelhante para protegê-los da inadimplência contratante. Enquanto a maioria dos Estados não exigem seguro garantia em projetos de construção privados, muitos proprietários os exigem para proteger seus projetos e ativos.

Fonte: Schubert, Lynn. The Legal Basics of Surety Bonds.

No Brasil, o desenvolvimento do seguro garantia teve duas grandes dificuldades: uma regulamentação necessária e a concorrência da fiança bancária e, desse modo, o seu avanço se deu por etapas. Em 1966, tornou-se o seguro garantia obrigatório para incorporadores e construtores de imóveis. Ficou pendente, porém, a sua regulamentação. Em 1967, era incluído entre as modalidades de garantia que a administração direta e as autarquias podiam exigir dos licitantes; contudo, o assunto também não se desenvolveu. Em legislação de 1986, o seguro estava presente ao lado da Fiança Bancária e da Caução. Por fim, na Lei nº 8.666 de 1993, chamada de “nova lei das licitações”, após algumas discussões políticas, foram vetados todos os artigos que faziam menção ao seguro, e a lei foi promulgada sem abordar o assunto. Em 1994, porém, a Lei nº 8.883 recuperou o seguro como garantia possível, deixando a cargo do contratado escolher entre ele, a caução e a fiança, sempre que a autoridade exija prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras.

Definições principais

Estranhamente, uma primeira pergunta sobre esse produto é se, de fato, podemos considerar o seguro garantia como um seguro, segundo a definição clássica e estrita do termo. Por exemplo, há algumas características básicas desse produto que não seguem o padrão usual de um seguro:

- ▶ O seguro, como a maioria das pessoas conhece, envolve somente duas partes: um segurado e uma seguradora. O seguro garantia envolve três partes;
- ▶ No seguro tradicional, a seguradora espera ter sinistros. No seguro garantia, não; a taxa de sinistralidade tem que ser zero. Se a seguradora avalia que pode haver algum risco relevante na operação, o seguro simplesmente não é emitido;
- ▶ No seguro garantia, o prêmio da seguradora, na verdade, não deve servir para pagar sinistros. A sua taxa irá cobrir o custo de investigação (técnica e financeira) e certificação, sem falar nos custos administrativos e de comissão (existentes também em um produto tradicional de seguros); e
- ▶ Algumas vezes a seguradora pode exigir garantias financeiras adicionais para a emissão do certificado de seguros. Por exemplo, hipotecas, notas promissórias etc. Isso não acontece nos seguros mais usuais.

Os fatos acima explicam a necessidade da existência de seguradoras especializadas para operar esse tipo de produto, já que as condições comercializadas são bastante específicas, distintas de outros segmentos.

O seguro garantia pode ter nomes distintos nos países onde é utilizado. Por exemplo, "Seguro de Fianzas" (México), "Seguro de Caución" (Argentina) ou "Surety" (EUA). Apesar da variedade de nomes, seu princípio básico é o mesmo, o conceito de fiança. Ou seja, garantir a um terceiro o cumprimento de uma obrigação por parte do afofado. Em essência, a seguradora garante a um terceiro (segurado) que o contratado (tomador) dispõe de

suficientes recursos técnicos, humanos e financeiros para poder honrar com as obrigações contratualmente assumidas. Caso o contratado se torne inadimplente ou incapaz de honrar o compromisso, a seguradora deverá intervir, com seus próprios recursos, a fim de seu cumprimento ou pagar o prejuízo efetivamente sofrido, podendo inclusive posteriormente acionar o tomador para recuperar as perdas.

Como se vê, pelas características desse produto, ele está mais assemelhado a um negócio financeiro, uma vez que a seguradora estará expondo seu patrimônio de forma análoga à operação de um banco de crédito.

Na **Tabela 3.1**, as características dos agentes econômicos existentes nesse seguro. Observar que, curiosamente, o risco da operação não vem do segurado, mas sim do tomador.

TABELA 3.1 – AGENTES ECONÔMICOS – SEGURO GARANTIA

| Agente Econômico | Característica |
|-------------------------|---|
| Segurado ou Contratante | Quem contrata uma obrigação de construção, de fornecimento de bens ou de prestação de serviços. É o beneficiário da apólice emitida pela seguradora e normalmente é pessoa jurídica. |
| Tomador ou Contratado | Aquele que está assumindo obrigações de construir, fornecer bens ou prestar serviços. Entre o segurado e o tomador existe um contrato que prevê as obrigações descritas. O tomador será sempre pessoa jurídica. |
| Seguradora | A seguradora é quem garante ao segurado que as obrigações assumidas pelo tomador serão cumpridas na forma e no prazo acordados. |

Um último aspecto a comentar é que, pelo fato de terem os mesmos objetivos, a fiança bancária possui muitas semelhanças com o seguro garantia. Porém, há também algumas diferenças marcantes, citadas abaixo.

- ▶ Em seguro garantia existem critérios técnicos, econômicos e financeiros na aceitação. Em fiança bancária, somente critérios econômicos e financeiros são levados em conta;
- ▶ A fiança bancária compromete a linha de crédito bancário, ao contrário de seguro. Recentemente, isso se tornou um problema para os bancos, pelas novas regras de solvência para essas instituições;

- ▶ Em seguro garantia, existe a possibilidade de diluição dos riscos, pelo resseguro (ou pelo cosseguro também, embora essa modalidade seja menos difundida no Brasil). Na fiança bancária, há a concentração do risco no próprio banco;
- ▶ Teoricamente, o seguro garantia teria uma forma de contratação mais simples e mais barata; e
- ▶ Em seguro garantia, existe a possibilidade de cumprimento da obra ou a opção por dinheiro. Em fiança bancária, somente o dinheiro é usado.



Situação Brasileira desse Seguro

Inicialmente, temos a Circular 232/2003, que, posteriormente, foi substituída pela Circular 477/2013. A **Tabela 4.1** exemplifica alguns dos tipos de seguro garantia existentes no país. As informações são retiradas dessa última circular.

TABELA 4.1 – TIPOS DE SEGURO GARANTIA

| Tipos de Seguro | Descrição |
|--|---|
| Seguro Garantia: Segurado – Setor Público (artigo 4) | Seguro que objetiva garantir o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo tomador perante o segurado em razão de participação em licitação, em contrato principal pertinente a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, concessões ou permissões no âmbito dos Poderes da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ou ainda as obrigações assumidas em função de: I – processos administrativos; II – processos judiciais, inclusive execuções fiscais; III – parcelamentos administrativos de créditos fiscais, inscritos ou não em dívida ativa; IV – regulamentos administrativos. Encontram-se também garantidos por este seguro os valores devidos ao segurado, tais como multas e indenizações, oriundos do inadimplemento das obrigações assumidas pelo tomador, previstos em legislação específica, para cada caso. |
| Seguro Garantia: Segurado – Setor Privado (artigo 5) | Seguro que objetiva garantir o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo tomador perante o segurado no contrato principal firmado em âmbito distinto do mencionado no art. 4º. |

Fonte: Circular 477/2013, Susep.

No Brasil, o seguro garantia de obras públicas faturou R\$ 960 milhões em 2014, contra R\$ 780 milhões em 2013, uma variação de 23% em relação ao ano anterior. As cinco maiores empresas têm de receita 70% do total do ramo; as dez maiores, 88%. Ao longo dos últimos anos, o grau de competição nesse ramo foi aumentando, com a entrada de novas companhias no segmento.

Como já comentado, a Lei nº 8.666/93, chamada de “Lei das Licitações”, é aquela que rege os contratos de licitações e suas garantias. De acordo com a mesma, fica a critério da autoridade competente exigir previsão de garantia nas contratações de obras, serviços e compras.

Atualmente, a mesma legislação prevê os seguintes limites de cobertura aplicados sobre a importância segurada da licitação: 1% no caso de recusa injustificada do adjudicatário em assinar o contrato; 5% conforme para obras comuns e 10% para obras complexas. Aqui, obras complexas são definidas, segundo a legislação, como “obras, serviços e fornecimento de grande vulto envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis, demonstrados através de parecer tecnicamente aprovado pela autoridade competente”.

Em relação a esses limites, o estudo “Seguro Garantia Obras do governo e aumento do limite da garantia”, de 2012 da CNseg, discute a possibilidade de aumentar esses limites – até 5%, 30% e 45%, conforme a ordem citada acima (licitação, obras simples e obras complexas). A argumentação é a de que, em alguns países mais desenvolvidos (sobretudo nos EUA), os percentuais de garantia são muito maiores, mostrando também, em seguida, que as seguradoras brasileiras têm plena capacitação financeira para esse novo patamar exigido.

Situação mundial desse seguro

Nessa análise, a avaliação será dividida em três partes: na Europa, na América Latina e nos EUA. Nesse caso, dando prioridade a esse último.

5.1 Europa

A preferência pela comparação do Brasil com o mercado norte-americano, em vez da Europa, é pela menor importância relativa desse produto (seguro garantia) nesse continente. Segundo o texto de Rosenberg (2010), "In Europe and other parts of the world, LOCs (Letters of Credit) have been primarily for satisfying guarantees of contracts and other obligations. In the US, surety is much more prevalent." Traduzindo de forma livre: "Na Europa e outras partes do mundo, as Letras de Crédito têm sido usadas principalmente para satisfazer as garantias de contratos e outras obrigações. Nos EUA, o seguro garantia prevalece."

Já Hoyos (2000) cita três motivos para explicar a menor presença do seguro garantia na Europa. Primeiro, o seguro garantia sempre surge de obrigações legais, regulamentares ou contratuais. Ou seja, o Estado tem que impor limites mínimos para a contratação. Em segundo lugar, a pequena percentagem da Importância Segurada coberta pelo seguro na Europa. Por exemplo, em média, de 10%. Nos EUA, chegaria a 100% (conforme será visto a seguir), ou 50% no Canadá. O terceiro motivo seria a concorrência com o setor bancário. Nos EUA, existem certas restrições para a atuação dos bancos nesse segmento. Na Europa, essa restrição seria menor e, como o seguro garantia não é tão relevante no perfil das operações bancárias (os bancos ganham dinheiro de outra forma), os valores cobrados nessas operações podem ser bem mais baratos, até para satisfazer o cliente tradicional do banco. Os órgãos representativos do segmento na Europa estão buscando soluções para esse problema.

Em outra referência mais recente, Parker (2012) cita que o mercado na Europa pode mudar em função das novas regras de solvências para bancos (Basiléia 2), que dificultará a emissão de novas cartas de créditos para essas operações.

Citando um texto dessa referência: "Bank letters of credit keep global trade moving and have long been an accepted means for guaranteeing a company's contractual and legal obligations. But obtaining letters of credit at a reasonable cost may become increasingly difficult for some companies because of Europe's deepening financial crisis." Em tradução livre, "Cartas de fiança bancária continuam a manter os negócios funcionando, e têm sido aceitas para garantir as obrigações contratuais e legais de uma empresa. Mas a obtenção de cartas de crédito a um custo razoável pode se tornar cada vez mais difícil para algumas empresas por causa do agravamento da crise financeira da Europa".

5.2 América Latina

Nesse trabalho, tomaremos como comparação os mercados da Colômbia e do México.

Na Colômbia, o contrato de seguro, em geral, é regulado pelo Código Comercial. A norma básica que regula esse seguro é o Decreto 1510, de 2013¹. Só existe a obrigatoriedade de alguma proteção nas obras públicas, não havendo nenhuma normatização quanto às obras entre entes privados. Porém, é muito comum o seguimento dos mesmos padrões nas obras das entidades públicas.

O título III (Garantias) da lei citada apresenta as condições dos seguros obrigatórios – valores mínimos, o tipo de seguro necessário etc. Inicialmente, o decreto em questão define três possibilidades de oferecimento de garantia – o próprio seguro, patrimônio próprio ou fiança bancária. Mas, segundo pesquisa realizada, o seguro tem sido o mais utilizado, pelas vantagens de preço e agilidade.

No caso do seguro, dependendo do tipo de cobertura, os percentuais são distintos. Por exemplo, para o cumprimento do contrato, para valores de até 1 milhão de salários mínimos², Para valores maiores, há um decréscimo, até chegar a 0,5% do valor da obra. Já para a garantia do pagamento dos salários, 5% do valor do contrato. Para a garantia da seriedade da oferta de realização da obra, até 10% do valor da obra. E, assim, continua para cada caso específico.

¹ Ver... http://www.fasecolda.com/files/2314/2530/7118/12527_dec1510del17juliodel2013.pdf

² O salário mínimo na Colômbia está em torno de US\$ 300.

Outro país de referência, usado nesse estudo, foi o México. Tal como na Colômbia, a predominância desse tipo de contrato de seguro se refere às obras públicas, sendo os beneficiários a União, os Estados e Municípios, além dos órgãos estatais. Na área privada, mesmo não sendo obrigatórios em lei, esses produtos têm também crescido ao longo do tempo.

Pela lei mexicana, toda obra do setor público deve ter alguma forma de garantia, a ser enviada em período de até 15 dias após a assinatura do contrato. No caso dos seguros de garantia por cumprimento ou qualidade do contrato, o montante é de 20% do valor do mesmo (acima do valor brasileiro). Nas cartas de créditos, um produto concorrente, nem todas as empresas têm condições de obtê-las, além de ser, por vezes, bem mais caro. No México, a venda desse seguro depende fortemente do setor público, já que 70% das obras vêm dessa esfera. Existem atualmente 15 seguradoras especializadas nesse tipo de produto.

Outro fato importante daquele país é que, em 2008, foram convocados os setores de seguros e fianças para o projeto de uma reforma das leis desse setor. O resultado saiu em 2013³ ("Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas"), com uma legislação ampla e detalhada de 510 artigos. Esse material é uma boa referência para o mercado brasileiro.

5.3 EUA

Pela sua importância, a análise do mercado americano está mais detalhada nos itens seguintes. Primeiro, os tipos de contrato existentes. Em seguida, os parâmetros comerciais, a partir das exigências legais.

³ Ver... <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISF.pdf>



Tipos de contrato – EUA

A partir daqui, daremos prioridade ao mercado de seguro garantia dos EUA que, atualmente, fatura cerca de US\$ 3,5 bilhões por ano.

Embora não seja o objetivo desse texto, um primeiro aspecto a ressaltar é a diferença teórica existente entre os produtos “fidelity insurance” e “surety insurance”. Os produtos do tipo “fidelity” (fidelidade) cobrem os riscos de desonestidade dos funcionários. Nos produtos do tipo “surety”, que é o interesse desse nosso estudo, são cobertas as habilidades técnica e financeira do tomador, que tentará cumprir o estabelecido em contrato, usando todos os esforços possíveis.

Falando então dos seguros do tipo “surety”, e em termos práticos, os principais produtos (de seguro garantia) para construção são três, segundo definições da associação da área⁴, conforme a **Figura 6.1**.

Primeiro, o “bid bond”, que cobre o custo de repetição de uma concorrência, se o vencedor não cumprir as obrigações inicialmente acordadas. O “performance bond” que cobre a própria obrigação da construção correta da obra. E, por último, o “payment bond”, que cobre os custos de material e mão de obra.

⁴ National Association of Surety Bond Producers.

FIGURA 6.1 – PRINCIPAIS TIPOS DE SEGURO GARANTIA DE CONSTRUÇÃO PARA OBRAS PÚBLICAS

“Types of contract surety bond

There are three main types of contract bonds that sureties provide. A bid bond helps to screen out unqualified bidders and provides the owners a means to recover the cost of having to repeat the bidding process if the awarded bidder is unable or unwilling to enter into the contract and supply the required performance and payment bonds. A performance bond provides an owner with a guarantee that, in the event of a contractor's default, the surety will meet its obligations under the bond to fulfill the construction contract. A payment bond assures that certain contractors and material suppliers will be paid, if the contractor fails in its payment obligations.”

Tipos de seguro garantia

Existem três tipos principais de cauções que fornecem seguro garantia. O *Bid Bond* (seguro garantia licitante) ajuda a filtrar os licitantes não qualificados e fornece aos proprietários um meio para recuperar o custo de ter que repetir o processo de licitação, se o adjudicatário for incapaz ou não de celebrar o contrato e fornecer as garantias de execução e pagamento exigidos. O *Performance Bond* (seguro garantia do executante) fornece ao proprietário uma garantia de que, em caso de negligência por parte do empreiteiro, a caução irá executar as obrigações sob o seguro garantia para cumprir o contrato de construção. O *Payment Bond* (seguro garantia de pagamento) assegura que determinados contratantes e fornecedores de materiais serão pagos, na hipótese de o empreiteiro falhar em suas obrigações de pagamento.

Fonte: National Association of Surety Bond Producers.

Além desses produtos básicos, há, no mercado dos EUA, outros produtos complementares oferecidos ao público, conforme visto a seguir.

A) CONTRACT SURETY BONDS

São os mais comuns e garantem que a construção irá ocorrer sem maiores problemas técnicos e financeiros. Muitos desses seguros são também conhecidos como “performance bonds”.

Por exemplo, conforme visto a seguir:

- ▶ **Bid bonds:** que proporcionam uma segurança financeira que a proposta da concorrência tenha sido apresentada de boa fé, e que o contratante tem a intenção de celebrar o contrato;
- ▶ **Performance bonds:** o seguro protege o proprietário de perda financeira, caso o contratante não execute o contrato de acordo com seus termos e condições;

- ▶ **Payment bonds:** garante que o contratante pagará as empresas subcontratadas, como trabalhadores e fornecedores de materiais associados ao projeto;
- ▶ **Maintenance bonds:** garante contra defeitos de fabricação ou de materiais por um período determinado; e
- ▶ **Subdivision bonds:** garante a uma cidade, município, estado ou que o tomador vai financiar e construir as melhorias acordadas, tais como sistemas de rua, calçadas, guias, sarjetas, esgotos e drenagem.

B) COURT BONDS

São divididos em dois tipos. Os "fiduciary bonds" fixam o desempenho em funções fiduciárias, surgindo em conformidade de decisão judicial. Por exemplo, para administradores, executores, tutores etc. Os "litigation bonds", quando alguém pretende entrar em uma ação judicial.

C) LICENSE AND PERMIT BONDS

Exigência por lei estadual ou regulamentos locais, a fim de obter uma licença ou autorização para se envolver em um negócio particular; por exemplo, empreiteiros, concessionárias etc.

D) PUBLIC OFFICIAL BONDS

O seguro garante o cumprimento do dever de um funcionário público; por exemplo, tesoureiros, cobradores de impostos, magistrados, juízes etc.

E) MISCELLANEOUS BONDS

Aqui, temos um grupo de produtos. Por exemplo, garantir o pagamento de serviços públicos, para garantir as contribuições patronais para os benefícios adicionais da União etc.



Exigências de legislação – EUA

A legislação americana sobre as obrigações de seguro garantia em obras públicas varia de Estado para Estado. Na tabela 7.1, alguns detalhes desses aspectos⁵.

TABELA 7.1 – “CONSTRUCTION BONDS” POR ESTADO – EUA

| Estado | Algumas características |
|------------------------|--|
| 1 Alabama | No mínimo, 50% do valor da obra, a partir de US\$ 50 mil |
| 2 Alaska | Para obras até US\$ 1 milhão, 40% do valor |
| 3 Arizona | 100% do valor da obra, mas acima de US\$ 100 mil |
| 4 Arkansas | 100% do valor da obra, mas acima de US\$ 20 mil |
| 5 California | 100% do valor da obra, mas acima de US\$ 25 mil |
| 6 Colorado | 100% do valor da obra, mas acima de US\$ 50 mil |
| 7 Connecticut | 100% do valor da obra, mas acima de US\$ 100 mil |
| 8 Delaware | 100% do valor da obra |
| 9 District of Columbia | No mínimo, 50% do valor da obra |

⁵ Existem outros na referência citada.

TABELA 7.1 – “CONSTRUCTION BONDS” POR ESTADO – EUA

| | | |
|----|---------------|---|
| 10 | Florida | 100% do valor da obra |
| 11 | Georgia | 100% do valor da obra |
| 12 | Hawaii | 100% do valor da obra |
| 13 | Idaho | No mínimo, 85% do valor da obra |
| 14 | Illinois | Até determinado valor, não precisa |
| 15 | Indiana | 100% do valor da obra |
| 16 | Iowa | Acima de 75% do valor da obra |
| 17 | Kansas | 100% do valor da obra, se > US\$ 100 mil |
| 18 | Kentuck | 100% do valor da obra |
| 19 | Lousiana | % varia em função do tamanho da obra |
| 20 | Maine | 100% do valor da obra |
| 21 | Maryland | 50% do valor da obra |
| 22 | Massachussets | No mínimo, 25% da obra |
| 23 | Michigan | 100%, mas acima de US\$ 50 mil |
| 24 | Minnesota | 100% do valor |
| 25 | Mississippi | 100% do valor |
| 26 | Missouri | 100%, mas acima de US\$ 25 mil |
| 27 | Montana | 100% em contratos estaduais. No mínimo, 25% em contratos municipais. |
| 28 | Nebraska | 100% do valor |
| 29 | Nevada | Acima de 50% da obra |
| 30 | New Hampshire | 100% do valor, mas acima de US\$ 35 mil |

TABELA 7.1 – “CONSTRUCTION BONDS” POR ESTADO – EUA

| | | |
|----|----------------|---|
| 31 | New Jersey | 100% do valor |
| 32 | New Mexico | 100% do valor, mas o Estado tem condições de baixar até 50% |
| 33 | New York | Abaixo de US\$ 50 mil, não precisa. Não especifica o percentual. |
| 34 | North Carolina | 100% do contrato. Abaixo de US\$ 300 mil, não precisa. |
| 35 | North Dakota | Mão de obra e material cobertos |
| 36 | Ohio | Mão de obra e material cobertos |
| 37 | Oklahoma | 100% do valor da obra |
| 38 | Oregon | Abaixo de US\$ 100 mil, não precisa |
| 39 | Pennsylvania | 100% do valor da obra |
| 40 | Puerto Rico | No mínimo, 25% da obra |
| 41 | Rhode Island | Entre 50% e 100% da obra |
| 42 | South Carolina | 100% para estradas. Nos outros, no mínimo, US\$ 50 mil |
| 43 | South Dakota | Abaixo de US\$ 25 mil, não precisa |
| 44 | Tennessee | No mínimo, 25% da obra |
| 45 | Texas | 100% do valor do contrato |
| 46 | Utah | 100% do valor do contrato |
| 47 | Vermont | Só usado para estradas |
| 48 | Virginia | Obrigatório a partir de US\$ 350 mil |
| 49 | Washington | 100% do valor do contrato. Para valores menores, esse percentual pode diminuir |
| 50 | West Virginia | Depende do tipo de obra executada, mas tem que ser compatível |
| 51 | Wisconsin | Igual ao valor do contrato |
| 52 | Wyoming | > 25% do contrato. Se o contrato > US\$ 100 mil, valor pode aumentar. Se o contrato < US\$ 7,5 mil, não precisa |

Fonte: NACM's Manual of Credit and Commercial Laws. Construction Bonds on Public Projects.

A partir da tabela anterior, os seguintes aspectos podem ser ressaltados:

- ▶ A legislação depende de cada Estado, mas, de um modo geral, segue um padrão lógico;
- ▶ Os valores exigidos são, muitas vezes, função do tamanho e do tipo da obra. Por exemplo, obras que são mais caras têm valores percentuais de exigência maiores;
- ▶ Em muitos casos, o Estado americano exige que a obra seja integralmente segurada (100%). Na maioria deles, exige um mínimo de 50%; e
- ▶ É quase uma unanimidade a cobertura de salários (mão de obra) e do material usado nas obras.

Essas informações são boas referências para o mercado brasileiro. Outra referência interessante para o mercado de seguros nos EUA é o artigo “The top ten things public owners should know about surety bonds”⁶, publicado em 2014 na revista da National Association of Surety Bond Producers. O trabalho apresenta dicas básicas sobre o que o construtor deve saber sobre esse produto.

⁶ Ver... <http://www.suretybondquarterly.org/2015/01/22/the-top-10-things-public-owners-should-know-about-surety-bonds/>

Conclusões

Nesse estudo, o objetivo principal foi comparar os seguros de garantia para obras públicas de outros países. Em função do observado, chegamos às seguintes conclusões:

- ▶ Nos últimos anos, esse seguro no Brasil teve uma boa evolução, mas ainda há um bom espaço para crescer;
- ▶ Quando analisamos o mercado americano com o europeu, o valor segurado deste ainda é pequeno. Haveria alguns motivos para isso, tais como a pouca exigência legal (um baixo percentual sobre o valor do contrato), ou a concorrência com os produtos de fiança bancária. Lembramos que, conforme já comentado acima, o seguro garantia costuma surgir de obrigações legais, regulamentares ou contratuais; e
- ▶ Segundo autores citados nesse texto, há sinais que haja crescimento do seguro garantia na Europa no futuro, sobretudo pela maior abrangência e qualidade técnica desse produto, mas também pelas novas exigências de solvência para bancos (a partir da crise de 2008), que dificultariam a comercialização desses produtos. Nesse sentido, a nossa referência principal nesse estudo é o mercado dos EUA, quando queremos analisar esse tipo de seguro. Assim, na análise desses dados, dois aspectos se destacam:
 - Primeiro, o percentual elevado de obrigatoriedade dos valores a serem segurados (em muitos casos, dependendo do estado americano, quase 100% de todo o valor da obra). Lembramos que esse assunto nos EUA é de alçada estadual e não federal. Segundo, a maior variedade de produtos. Ou seja, o consumidor tem muito mais opções de escolha. Mesmo quando analisamos alguns países latino-americanos, os valores mínimos exigidos são maiores, como no México (20% do contrato), contra 10% no Brasil. Assim, a recomendação desse texto é, se possível, na realidade brasileira, seguir uma estratégia similar; e

- Outro aspecto observado é que esses países estão apresentando e desenvolvendo nova legislação a respeito. Assim, outra recomendação é uma análise jurídica mais detalhada desse material, em termos comparados, para avaliar possíveis lacunas jurídicas no caso nacional. Ver, por exemplo, a legislação mexicana de 2013 (“Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas”), sem falar na própria legislação americana.

Bibliografia

Colômbia. Departamento Nacional de Planeación. Decreto 1510, de 17/7/2013. "Por el qual se regulamenta el sistema de compras y contratación publica".

CNseg (Núcleo de Estudos e Projetos). Seguro Garantia Obras do governo e aumento do limite da garantia. 2012.

Emmet Vaughan et alli. Livro "Fundamentals of Risk and Insurance". Editora John Willey and Sons, 1999.

Funenseg, livro "Seguro Garantia", 2013.

Hoyos, Carlos. Toward a New Surety Model for the European Union. Revista Mercado Assegurador. 2000. <http://www.mercadoasegurador.com.ar/adetail.asp?id=456>

Insurewise, seguradora especializada nesse segmento. Ver... <http://www.insurewise.bz/business-insurance/bonds/>

International Credit Insurance & Surety Association (www.icisa.org). Principal órgão europeu do assunto.

México. Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas. Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de abril de 2013.

NACM's Manual of Credit and Commercial Laws. Construction Bonds on Public Projects. Legislação de seguro garantia em obras públicas, por estados americanos http://www.ful-lertonlaw.com/docs/appendices/50_state_survey_of_payment_bond_rights.pdf

National Association of Surety Bond Producers (<http://www.nasbp.org/>). Associação que representa os especialistas da área.

National Sureties. Empresa britânica especializada em seguro garantia. Ver... <http://nation-widesureties.co.uk/>

Panamerican Surety Association (www.apfpasa.ch), conta com a participação de grandes resseguradoras europeias.

Parker, Christopher. Risk Management. The Case for Surety Bonds in Europe. 2012. <http://www.rmmagazine.com/2012/11/16/the-case-for-surety-bonds-in-europe/>

Rosenberg, Mathew. Surety Bonds in a tightening market, Revista Financial Worldwide, 2010.

Schubert, Lynn. The Legal Basics of Surety Bonds. http://www.crossagency.com/crossagency/tempFile/legal_basics.pdf

Surety Bonds. Site privado e especializado no assunto, como o próprio nome sugere. Eis o link: <https://www.suretybonds.com/>.

Surety Information Office. Site especializado em informações de seguro garantia. www.suretyinfo.org/

Tudo sobre Seguros. Site da Funenseg de informações sobre o setor. <http://www.tudosobreseguros.org.br/>

Wikipédia, verbete de seguro garantia. http://pt.wikipedia.org/wiki/Seguro_Garantia

ISBN 978-85-7052-579-6



9 788570 525796 >



ESCOLA NACIONAL de SEGUROS