

Nº 1 – abril 2024

**Sf**  
Serviços  
financeiros

**FUNDO  
DE  
CATÁSTROFES**

**SEGUROS**

Contacte a  
nossa equipa:

Margarida Moura  
[servicosfinanceiros@deco.pt](mailto:servicosfinanceiros@deco.pt)

**DECO**

Associação Portuguesa para a  
Defesa do Consumidor

# **Uma forma partilhada de fazer face a eventos extremos**

# Voz dos Consumidores

## Síntese

É cada vez mais frequente a ocorrência de fenómenos catastróficos naturais, como incêndios florestais, tempestades, inundações, tornados, sismos. O impacto destes fenómenos tende a ser cada vez maior, em virtude das alterações climáticas.

No setor dos seguros, o risco climático e de catástrofes é comumente apontado como um caso paradigmático de lacuna de proteção dos consumidores (*protection gap*<sup>1</sup>).

Um levantamento efetuado pela Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA) sobre os níveis de proteção de seguros em relação aos principais fenómenos catastróficos naturais (tempestades, inundações, inundações costeiras, sismos e incêndios florestais) em 30 países europeus<sup>2</sup>, apontou Portugal, no cômputo geral, como o 7.º país mais desprotegido. A mesma análise salientou também, especificamente em relação a Portugal, uma elevada falta de proteção relativamente aos incêndios florestais e aos sismos<sup>3</sup>.

No início de setembro, a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF) publicou o estudo "Protection Gaps na economia portuguesa", desenvolvido por uma equipa da School of Business and Economics da Universidade Nova de Lisboa (NOVA SBE), no quadro de um protocolo de cooperação estabelecido entre as duas entidades<sup>4</sup>. Este estudo, que identifica as principais áreas onde se registam gaps de cobertura seguradora no mercado nacional, conclui que o *protection gap* relativo ao risco climático e de catástrofes naturais observado em Portugal entre 1980 e 2020 foi de 96%, que compara com 78% para os 27 países da União Europeia. Conclui ainda que, com perdas totais em consequência de catástrofes naturais a rondar os 13.5 mil milhões de euros no período referido, Portugal é o décimo país da UE com o maior registo de perdas por quilómetro quadrado.

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

Em muitas das situações, os consumidores não dispõem de seguros (nomeadamente, por falta de capacidade financeira para a sua contratação) ou não conseguem "acioná-los" (em virtude das limitações impostas pelas respetivas coberturas e exclusões), não

---

<sup>1</sup> Significa que existe uma grande diferença entre o potencial de cobertura e a dimensão da cobertura realmente existente, ou seja, na eventualidade de um evento extremo, são muito poucas as perdas protegidas face às perdas totais.

<sup>2</sup> Pode ser consultado em [https://www.eiopa.europa.eu/tools-and-data/dashboard-insurance-protection-gap-natural-catastrophes\\_en](https://www.eiopa.europa.eu/tools-and-data/dashboard-insurance-protection-gap-natural-catastrophes_en)

<sup>3</sup> Em relação aos sismos, a EIOPA referiu expressamente o facto de serem a principal preocupação no futuro, devido a potenciais eventos devastadores em áreas que combinam um elevado nível de vulnerabilidade e exposição, com um nível de penetração de seguros muito baixo.

<sup>4</sup> Pode ser consultado em [https://www.asf.com.pt/NR/rdonlyres/7A0FEEA7-6988-433D-902F-328D9B26C2CA/0/Protectiongaps\\_26012023\\_vfinal\\_DC.pdf](https://www.asf.com.pt/NR/rdonlyres/7A0FEEA7-6988-433D-902F-328D9B26C2CA/0/Protectiongaps_26012023_vfinal_DC.pdf).

tendo, também, acesso a qualquer tipo de apoio a nível local ou nacional que lhes permita minorar os prejuízos sofridos.

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

Infelizmente, a realidade mostra-nos que a maioria dos consumidores em Portugal não tem seguros contra este tipo de fenómenos, cuja frequência e impacto vão sendo cada vez maiores. O mesmo se diga relativamente a fenómenos tipicamente menos frequentes, mas de elevada magnitude em termos de danos associados, como é o caso dos fenómenos sísmicos - muito poucos consumidores contratam coberturas para este risco<sup>5</sup>.

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

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

## Pontos de Discussão

### I. A constituição de um Fundo. Uma solução que já vem de trás.

De acordo com o «Relatório Riscos Globais 2023» do Fórum Económico Mundial<sup>6</sup>, o risco “Catástrofes naturais e eventos climáticos” ocupa o segundo lugar no elenco dos 10 riscos globais considerados como os mais severos para os próximos dois anos (no topo está “Crise do custo de vida”). A longo prazo, nomeadamente para os próximos 10 anos, o risco “Catástrofes naturais e eventos climáticos” é apontado como o terceiro mais gravoso, sendo que a maioria dos riscos indicados (6 em 10) está relacionada com o ambiente (no topo está “Falha na mitigação das alterações climáticas”, seguido do “Fracasso na adaptação às alterações climáticas”).

Em Portugal, é por demais conhecida (e reconhecida) a exposição aos riscos sísmico e de eventos extremos, sejam estes fenómenos naturais ou com intervenção humana, como é o caso de grande parte dos incêndios florestais. Tal circunstância, aliada à baixa contratação de seguros que cubram estes riscos (especialmente relevante, no que toca ao risco sísmico

---

<sup>5</sup> Segundo a Associação Portuguesa de Seguradores (APS), em Portugal, apenas 16% dos imóveis estão protegidos contra o risco sísmico. A ASF refere uma cobertura abaixo dos 20%.

<sup>6</sup> Pode ser consultado em [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Global\\_Risks\\_Report\\_2023.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2023.pdf)

e de incêndios florestais<sup>7</sup>, como assinala o referido levantamento da EIOPA), impõe, necessariamente, uma solução articulada entre o setor segurador e o Estado.

A solução que vimos defendendo é a de um Sistema baseado na criação de um Fundo de Catástrofes, assente na ideia de uma responsabilidade partilhada, em que todos participam/contribuem: tomadores do seguro, seguradoras, o próprio Fundo e o Estado. A ideia de um Sistema baseado na criação de um Fundo já remonta a 2010, ano em que foi apresentado um projeto de diploma que visava criar um Sistema de Cobertura do Risco de Fenómenos Sísmicos. Já na altura, a DECO alertava para a necessidade de criação de um Fundo Sísmico, assente num modelo legal de parceria público-privada, que envolvesse o Estado e as seguradoras e que protegesse os consumidores contra esse tipo de fenómenos.

Posteriormente, a DECO veio a defender que o Fundo a criar abrangesse também outros riscos, nomeadamente catástrofes naturais, como incêndios florestais, tempestades, inundações, tornados, entre outros.

O modelo apresentado em 2010 assentava numa conceção tripartida, sendo constituído por um Fundo com património autónomo (sujeito à supervisão da entidade reguladora – então Instituto de Seguros de Portugal<sup>8</sup>), pelas seguradoras e pelo Estado.

Em suma, previa-se :

- A cobertura obrigatória de fenómenos sísmicos nos contratos de seguro de incêndio e de multiriscos de imóveis afetos à habitação, o que alegadamente permitira a redução do valor médio dos prémios, por via do aumento e diversificação do universo de imóveis abrangidos;
- Um Fundo constituído por um património autónomo, alimentado por prémios pagos pelas seguradoras, como contrapartida da transferência (para o Fundo) da totalidade dos riscos de fenómenos sísmicos por si subscritos;
- O Fundo serviria para acumular e capitalizar meios financeiros e promover, no mercado internacional, o resseguro dos riscos contratados pelas seguradoras. Esta transferência dos riscos contratados, por sua vez, ao permitir uma “diluição” dos riscos, possibilitaria, também, a redução do valor dos prémios;
- Em caso de sinistro, as seguradoras responderiam pela regularização do sinistro e pelo pagamento da indemnização, mas utilizariam, primeiro, os recursos financeiros do Fundo (sem prejuízo de o tomador ter de pagar uma franquia, se ela tivesse sido prevista no contrato e que não poderia exceder 5%);
- O Estado garantiria uma cobertura adicional ao Fundo, de último recurso, para fazer face a fenómenos sísmicos de grandes proporções. Esta garantia seria prestada anualmente, até um limite máximo definido na Lei do Orçamento do Estado;
- Como contrapartida da garantia prestada pelo Estado, o Fundo pagaria uma comissão anual. As contribuições anuais seriam afetadas à constituição de um Fundo de Solidariedade, destinado a fazer face às despesas de reconstrução de equipamentos sociais ou infraestruturas públicas, e ainda outros bens imóveis não abrangidos pelo Fundo Sísmico;
- A adesão voluntária ao Sistema, por parte das empresas de seguros.

---

<sup>7</sup> A cobertura de fenómenos sísmicos não é de contratação obrigatória e não está incluída nos seguros de incêndio e multiriscos-habitação, necessitando de ser especificamente contratada e tornando, conseqüentemente, o prémio mais caro. O seguro de incêndio apenas é obrigatório para os edifícios constituídos em regime de propriedade horizontal.

<sup>8</sup> Agora, Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF).

No essencial, o sistema fundava-se na promoção da mutualização do risco (responsabilidade partilhada por todos : tomadores, seguradoras, Fundo e Estado) e na capacidade de resseguro no mercado internacional, beneficiando de “ganhos de escala”.

Em caso de ocorrência de um sismo, perante o tomador, seria sempre a seguradora a responder, a regularizar o sinistro, a ser responsável pelo pagamento da indemnização (fosse primeiramente, através dos recursos do Fundo e em articulação com este, fosse através de “recursos próprios”, no caso de aqueles se esgotarem). Caso tivesse sido estabelecida uma franquía no contrato, o tomador seria sempre o primeiro a “responder”. O Estado funcionaria como garante, proporcionado ao Fundo uma cobertura de último recurso, para fazer face a fenómenos sísmicos de grandes proporções.

Uma das fragilidades do sistema então proposto prendia-se com o seu carácter voluntário (livre adesão por parte das seguradoras), o que desde logo mereceu a oposição da DECO.

Na verdade, se o sistema estiver dependente da livre adesão por parte das seguradoras, a sua efetivação não só ficará comprometida, como gerará situações de discriminação, nomeadamente dos consumidores que contratam com seguradoras não aderentes. Pelo contrário, um sistema de adesão obrigatória – fundado em razões de equidade e de responsabilidade social – terá a dupla vantagem de se apresentar mais sólido e robustecido e de permitir uma maior redução do valor dos prémios a pagar pelos tomadores. Por um lado, o Fundo acumulará e capitalizará mais meios financeiros (pela participação de todas as seguradoras), reforçando a sua capacidade de resseguro no mercado internacional, por outro lado, o aumento e a diversificação do universo de bens abrangidos (pela cobertura e através do Fundo), mas também a transferência do risco, em condições mais favoráveis, para resseguradores no mercado internacional, permitirão uma maior redução do valor dos prémios a pagar pelos tomadores.

## II. O que achamos essencial num Sistema baseado num Fundo de Catástrofes

Do nosso ponto de vista, um sistema de proteção de riscos catastróficos, baseado num modelo de parceria público-privada (envolvendo seguradoras, Estado e a constituição de um Fundo financeiro autónomo) e assente na mutualização do risco (em que todos participam e contribuem para o sistema, em diferentes níveis – tomadores, seguradoras, Fundo e Estado) tem a vantagem de não só aumentar a proteção dos tomadores do seguro, como também da coletividade em geral.

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

Assim, no âmbito de um Sistema baseado num Fundo de Catástrofes, a DECO defende:

- A adesão obrigatória ao sistema, por parte de todas as seguradoras;
- A cobertura obrigatória dos riscos em causa por parte dos seguradores, no âmbito de um seguro obrigatório ou de um seguro facultativo, mas de contratação disseminada<sup>9</sup>. Esta

---

<sup>9</sup> O que se pretende é aumentar a proteção dos consumidores face aos riscos em causa, logo, se a cobertura contra esses riscos – que é de contratação facultativa – passar a estar (obrigatoriamente) incluída em seguros muito contratados pelos consumidores, o universo de consumidores protegidos por seguro aumenta necessariamente.

cobertura deverá ser formalizada através da inclusão de uma cláusula tipo constante da Lei;

- Inclusão de cobertura dos riscos em causa, mesmo quando contratada especificamente, ou seja, por tomadores não abrangidos por contratos de seguro que, ao abrigo do Sistema, passem a integrá-la<sup>10</sup>;
- Promoção do envolvimento de todos os *stakeholders* na criação do Sistema, nomeadamente intermediários de seguros, associações de consumidores e outras estruturas representativas dos interesses em causa, como associações de vítimas de eventos extremos;
- Acessibilidade de todos os consumidores a esta cobertura, em particular dos mais vulneráveis, seja em função do risco, seja em função da sua situação económica<sup>11</sup>, através da fixação de limites legais, quer em termos de encargos com a própria cobertura, quer em termos de franquias;
- Introdução de mecanismos de incentivo à contratação facultativa da cobertura (externos à indústria seguradora), dirigidos a consumidores economicamente mais vulneráveis e não abrangidos por seguros que obrigatoriamente a incluam, como por exemplo, benefícios fiscais;
- Criação de mecanismo que garanta o acesso à cobertura, quando esta seja negada aos consumidores;
- Criação de mecanismo de garantia que possa ser acionado em caso de insolvência da seguradora;
- Integração do modelo adotado numa abordagem holística que vise a mitigação de riscos - através da educação, da sensibilização, da partilha de informação, de políticas públicas transversais – e que envolva os decisores políticos, as entidades públicas e privadas, nacionais e locais, e toda a sociedade civil em geral<sup>12</sup>.

### III. O que já fizemos

- **Em 2010, a DECO emitiu o seu Parecer, em sede de consulta pública, sobre o Anteprojeto de Decreto-Lei que visava criar as bases de um Sistema de Cobertura do Risco de Fenómenos Sísmicos;**
- **Em 2018, a DECO endereçou cartas à ASF, ao Ministro das Finanças e aos Grupos Parlamentares, solicitando a retoma do projeto apresentado em 2010 e propondo algumas alterações;**
- **Em julho de 2022, no âmbito da situação de contingência vivida em Portugal por causa dos incêndios e na sequência do recebimento de diversos pedidos de apoio por parte de consumidores afetados pelos mesmos, a DECO enviou uma**

---

<sup>10</sup> Mesmo os consumidores que não tenham contratos em que a cobertura esteja obrigatoriamente incluída, deverão poder contratá-la ao abrigo do sistema.

<sup>11</sup> Por exemplo, os consumidores que residem em áreas mais expostas ao risco sísmico, nomeadamente no Algarve ou nos Açores, que muitas vezes não conseguem contratar a cobertura para este risco, seja porque as seguradoras se recusam a contratar, seja porque apresentam preços muito caros.

<sup>12</sup> A criação de um Fundo, por si só, apenas resolve uma parte do problema, que é complexo e exige uma intervenção também a montante, sobretudo ao nível das políticas públicas. Pense-se, por exemplo, no risco sísmico em particular, cuja mitigação poderá ser eficazmente alcançada através da adoção de medidas ao nível da construção, conservação e fiscalização do edificado.

carta ao Secretário de Estado do Turismo, Comércio e Serviços, alertando para a importância e urgência da Criação de um Fundo de Catástrofes;

- Em dezembro de 2022, no contexto dos eventos climáticos extremos que se fizeram sentir no país, a DECO enviou nova comunicação ao Secretário de Estado do Turismo, Comércio e Serviços, insistindo, uma vez mais, na premência da criação de um Fundo;
- Em março de 2023, o Secretário de Estado do Turismo, Comércio e Serviços, veio comunicar à DECO que a Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva 2030<sup>13</sup> prevê a criação de um Sistema de Proteção de Riscos Catastróficos, nomeadamente no Objetivo Operacional 3.1.22, de modo a tornar acessível aos cidadãos uma cobertura, do ponto de vista de seguros, para este tipo de riscos, prevendo-se que tal seja efetuado entre 2023 e 2027, envolvendo a ASF e a Associação Portuguesa de Seguradores;
- Também em março de 2023, a DECO emitiu Parecer sobre o Projeto de Resolução n.º 521/XV que recomendava ao Governo que procedesse à criação de um Fundo de Garantia para os Riscos Climáticos e Sísmicos<sup>14</sup> (iniciativa do Grupo Parlamentar do Partido Socialista, que, entretanto, veio a ser aprovada e a dar origem à Resolução da Assembleia da República n.º 66/2023, de 16 de junho<sup>15</sup>);
- Em maio de 2023, a DECO endereçou carta à ASF, alertando para a importância e urgência da Criação de um Fundo de Catástrofes e solicitando informação acerca de eventuais medidas adotadas e/ou previstas neste âmbito, atentas as suas competências de coordenação, nos termos do previsto na Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva 2030;
- Em outubro de 2023, dada a ausência de resposta por parte da ASF, a DECO endereçou nova carta a esta entidade, reiterando o teor da primeira missiva. Ainda em outubro, a ASF veio informar a DECO que se encontrava a atualizar o trabalho realizado a respeito da cobertura de fenómenos sísmicos, nomeadamente a finalizar a validação e análise dos dados recebidos na sequência da Circular n.º 5/2023, de 18 de abril<sup>16</sup>, que previa uma recolha de informação ao setor segurador nacional sobre os riscos físicos abrangidos pelos ramos de “Incêndio e elementos da natureza” e “Outros danos em coisas”. A reguladora deu ainda nota da publicação em Diário da República de um Despacho conjunto da Secretária de Estado da Proteção Civil e do Secretário de Estado das Finanças (Despacho n.º 10256/2023), a solicitar o apoio técnico da ASF para a criação de um sistema de cobertura do risco de fenómenos sísmicos, mandatando-a especialmente para esse efeito. Neste âmbito, a ASF disse ainda esperar receber, em fase de consulta pública do relatório preliminar sobre o modelo de sistema de cobertura de fenómenos sísmicos, contributos de todos os interessados, em particular, das associações representativas dos interesses dos consumidores, de modo a alcançar uma solução equilibrada e que permitisse acautelar todos os interesses envolvidos;

---

<sup>13</sup> Foi aprovada pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/2021, de 11 de agosto](#).

<sup>14</sup> O Projeto e Parecer da DECO podem ser consultados em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=152574>.

<sup>15</sup> <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-assembleia-republica/66-2023-214401958>

<sup>16</sup> Pode ser consultada em

<https://www.asf.com.pt/Biblioteca/Catalogo/winlibimg.aspx?skey=5DDAD983632D4D33AAF B4D9BFB46A8BC&doc=32536&img=13896>



- **De facto, a 6 de outubro, foi publicado em Diário da República o referido Despacho conjunto da Secretária de Estado da Proteção Civil e do Secretário de Estado das Finanças<sup>17</sup>, a solicitar o apoio técnico da ASF para a criação de um sistema de cobertura do risco de fenómenos sísmicos;**  
Nos termos deste Despacho, o Governo solicita à ASF que :
  - Em articulação com as entidades relevantes, elabore um anteprojeto de diploma legal que crie e regule um sistema de cobertura do risco de fenómenos sísmicos e proponha as bases da extensão do sistema à cobertura de riscos decorrentes de outras catástrofes naturais;
  - Apresente ao membro do Governo responsável pela área das finanças, até ao final do primeiro trimestre de 2024, um relatório preliminar com a proposta do modelo de um sistema de cobertura do risco de fenómenos sísmicos.
- **A DECO notou, com alguma estranheza, que se soliciou a elaboração de anteprojeto de diploma legal para a criação de um sistema de cobertura apenas para o risco de fenómenos sísmicos e não, também, para o risco de outras catástrofes naturais** (apenas se solicitou à ASF que propusesse as bases da extensão do sistema à cobertura de riscos decorrentes de outras catástrofes naturais). **Isto, apesar de no próprio Despacho se invocar a Estratégia Nacional para a Proteção Civil Preventiva 2030 e a Resolução da Assembleia da República n.º 66/2023, de 16 de junho, ambos atos legislativos que preveem uma abordagem de proteção mais abrangente e não limitada ao risco sísmico.** No primeiro caso, prevê-se e no segundo recomenda-se, a criação, respetivamente, de um Sistema de Proteção de Riscos Catastróficos e de um Fundo de Garantia para os Riscos Climáticos e Sísmicos.
- **Considerando esta circunstância, bem como o o facto de já ter acabado o prazo paara a ASF entregar a sua proposta, após a tomada de posse do novo Governo,** a DECO enviou cartas à Secretaria de Estado do Tesouro e das Finanças e à Secretaria de Estado da Proteção Civil. Nestas cartas, a DECO deu a conhecer as suas preocupações e reivindicações e solicitou, ainda, informação acerca de eventuais medidas adotadas e/ou previstas nesta matéria.

#### IV. Os próximos passos

- **A DECO vai continuar a acompanhar este assunto, nomeadamente em sede da consulta pública do relatório preliminar** (a qual já se encontra prevista no referido Despacho).

---

<sup>17</sup> [Despacho n.º 10256/2023 | DR \(diariodarepublica.pt\)](#)

# DECO

SEMPRE CONSIGO

deco.pt



## CONTACTE-NOS:

### DECO LISBOA (SEDE)

R. de Artilharia Um, n.º 79, 4.º  
1269-160 Lisboa  
Tel.: 21 371 02 00  
deco@deco.pt

### DECO DELEGAÇÕES

#### DECO MINHO

Av. Batalhão Caçadores 9,  
n.º 279 4900-341 Viana do Castelo  
Tel.: 258 821 083  
deco.minho@deco.pt

#### DECO NORTE

R. da Torrinha, n.º 228 H, 5.º  
4050-610 Porto  
Tel.: 223 391 960  
deco.norte@deco.pt

#### DECO CENTRO

R. Padre Estevão Cabral,  
n.º 79, 5.º, Sala 504  
3000-317 Coimbra  
Tel.: 239 841 004  
deco.centro@deco.pt

#### DECO RIBATEJO E OESTE

R. Eng. António José Souto  
Barreiros Mota, n.º 6 L  
Tel.: 243 329 950  
deco.ribatejoeoeste@deco.pt

#### DECO ALENTEJO

Travessa Lopo Serrão,  
n.º 15A e 15B, r/c  
7000-629 Évora  
Tel.: 266 744 564  
deco.alentejo@deco.pt

#### DECO ALGARVE

R. Dr. Coelho de Carvalho, n.º 1 C  
8000-322 Faro  
Tel.: 289 863 103  
deco.algarve@deco.pt

#### DECO MADEIRA

Loja do Município do Caniço  
Rua Doutor Francisco Peres  
9125-014 Caniço  
Tel.: 968 800 489  
deco.madeira@deco.pt

fale connosco ↴



966 449 110