

Proposta de Lei n.º 1/XIV/1.ª (GOV)

Título: Aprova o novo regime jurídico da constituição e do funcionamento dos fundos de pensões e das entidades gestoras de fundos de pensões, transpondo a Diretiva (UE) n.º 2016/2341

Data de admissão: 4 de dezembro de 2019

Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª)

Índice

- I. Análise da iniciativa**
- II. Enquadramento parlamentar**
- III. Apreciação dos requisitos formais**
- IV. Análise de direito comparado**
- V. Consultas e contributos**
- VI. Avaliação prévia de impacto**
- VII. Enquadramento bibliográfico**

Elaborado por: Luísa Colaço e Belchior Lourenço (DILP), Rafael Silva (DAPLEN), Helena Medeiros (Biblioteca), Catarina Lopes e Ângela Dionísio (DAC)

Data: 23 de dezembro de 2019

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

A iniciativa ora apresentada propõe a aprovação de um novo regime jurídico da constituição e do funcionamento dos fundos de pensões e das entidades gestoras de fundos de pensões, transpondo para a ordem jurídica interna a Diretiva (UE) 2016/2341, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016, relativa às atividades e à supervisão das instituições de realização de planos de pensões profissionais (Diretiva IORP II). É assim também alterado o regime jurídico de acesso e exercício da atividade seguradora e resseguradora, aprovado em anexo à Lei n.º 147/2015 e revogado o Decreto-Lei n.º 12/2006, de 20 de janeiro, que consagra regime jurídico aplicável aos fundos de pensões e respetivas entidades gestoras.

Na exposição de motivos explicita-se que o regime decorrente da Diretiva IORP II permitirá “o reforço do sistema de governação das entidades gestoras de fundos de pensões, incluindo de requisitos já consignados na ordem jurídica nacional, como os relativos às funções-chave e aos sistemas de gestão de riscos e de controlo interno”. Salienta-se ainda que a iniciativa legislativa:

- Prevê a obrigação de efetuar periodicamente uma autoavaliação do risco, bem como a divulgação pública, para cada fundo de pensões, de uma declaração de princípios da política de investimento.
- Densifica os requisitos de informação aplicáveis, com o objetivo assegurar uma adequada proteção dos participantes potenciais, dos participantes e dos beneficiários.
- Regula especificamente as transferências transfronteiras de gestão de planos de pensões profissionais.
- Promove maior sintonia com o regime jurídico de acesso e exercício da atividade seguradora e resseguradora, especialmente “em matéria de conduta de mercado, clarificando-se igualmente os requisitos quantitativos aplicáveis às empresas de seguros que gerem fundos de pensões”.
- Adita “disposições atinentes às participações qualificadas, ao registo das

peçoas que dirigem efetivamente a entidade gestora, a fiscalizam ou são responsáveis por funções-chave, bem como as matérias relativas à qualificação, idoneidade e independência, em substituição das remissões anteriormente previstas para o regime da atividade seguradora”;

- Assegura a aplicação, com as necessárias adaptações, do regime jurídico da distribuição de seguros e de resseguros, aprovado pela Lei n.º 7/2019, de 16 de janeiro, à atividade de distribuição diretamente realizada por entidades gestoras de fundos de pensões e por instituições de realização de planos de pensões profissionais registadas ou autorizadas noutro Estado membro.

Sublinha ainda o Governo que os fundos de pensões profissionais, correspondentes aos fundos de pensões fechados e às adesões coletivas a fundos de pensões abertos, quer as adesões individuais a fundos de pensões abertos, enquanto produtos individuais de reforma são abrangidos pelo novo regime.

A iniciativa contém 11 artigos e um anexo onde se publica o novo regime jurídico da constituição e do funcionamento dos fundos de pensões e das entidades gestoras de fundos de pensões (RJFP).

- **Enquadramento jurídico nacional**

Na reunião do [Conselho de Ministros de 28 de novembro de 2019](#), o Governo reapreciou a proposta de lei relativa ao novo regime jurídico da constituição e funcionamento dos fundos de pensões e das entidades gestoras de fundos de pensões, que assegura a transposição para a ordem jurídica interna da [Diretiva \(UE\) 2016/2341](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016, e que já tinha sido apresentada à Assembleia da República no final da XIII Legislatura, mas não concluiu o seu processo legislativo parlamentar. Em consequência, apresentou à Assembleia da República a iniciativa agora em apreço.

Atualmente, a constituição e o funcionamento dos fundos de pensões e respetivas entidades gestoras são regulados pelo regime jurídico consagrado no [Decreto-Lei n.º 12/2006, de 20 de janeiro](#)¹, que transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva

¹ Versão consolidada retirada do portal dre.pt

[2003/41/CE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de Junho, relativa às atividades e à supervisão das instituições de realização de planos de pensões profissionais. Este diploma foi alterado pelos Decretos-Lei n.ºs [180/2007, de 5 de maio](#), [357-A/2007, de 31 de outubro](#)², [18/2013, de 6 de fevereiro](#) e [124/2015, de 7 de julho](#), pela [Lei n.º 147/2015, de 9 de setembro](#)³, pelo [Decreto-Lei n.º 127/2017, de 9 de outubro](#), e [pela Lei n.º 35/2018, de 20 de julho](#).

A lei em vigor prossegue o tratamento unitário aos fundos de pensões que já se verificava na legislação que a antecedia, sem privilegiar os fundos de pensões ao serviço dos planos de pensões do segundo pilar (planos de pensões “empresariais”) em relação aos do terceiro pilar (planos de pensões “individuais”) da proteção social, para além de ter criado, para os primeiros, uma comissão de acompanhamento da realização do plano de pensões e, para os segundos, a figura do provedor dos participantes e beneficiários. Este diploma veio também aprofundar a informação a prestar aos participantes e beneficiários, prevendo uma melhor definição dos períodos disponíveis para a sua divulgação, uma maior densificação e um maior rigor na previsão da obrigação da sua atualização.

As entidades de supervisão são a [Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões](#) (ASF) e, por força do Decreto-Lei n.º 357-A/2007, de 31 de outubro, a [Comissão do Mercado de Valores Mobiliários](#) (CMVM), entidade para a qual foram transferidas as competências de supervisão e regulamentação de contratos de seguro ligados a fundos de investimento e de contratos de adesão individual a fundos de pensões abertos, no que respeita aos deveres de conduta impostos na distribuição destes produtos, em particular no âmbito dos deveres de informação.

A [Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto](#)⁴, alterada pelas Leis n.ºs [12/2017, de 2 de maio](#), e [71/2018, de 31 de dezembro](#), define o regime jurídico das entidades administrativas

² Aprovado ao abrigo da autorização legislativa concedida pela [Lei n.º 25/2007, de 18 de julho](#), e retificado pela [Declaração de Retificação n.º 117-A/2007, de 28 de dezembro](#)

³ Este diploma aprova o regime jurídico de acesso da atividade seguradora e resseguradora, para além de alterar e republicar o Decreto-Lei n.º 12/2006, de 20 de janeiro

⁴ Versão consolidada retirada do portal da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa

independentes com funções de regulação, promoção e defesa da concorrência respeitantes às atividades económicas dos setores privado, público, cooperativo e social, também designadas por “entidades reguladoras”, aprovado em anexo.

Nos termos do artigo 3.º deste diploma legal, são reconhecidas como entidades reguladoras o Instituto de Seguros de Portugal (atualmente, Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões), a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, a Autoridade da Concorrência, a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos, a Autoridade Nacional de Comunicações (ICP-ANACOM), o Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P. (INAC, I.P.), o Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT, I.P.), a Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, e a Entidade Reguladora da Saúde.

A Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões foi criada pelo [Decreto-Lei n.º 1/2015, de 6 de janeiro](#)⁵, que altera a designação do Instituto de Seguros de Portugal para Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões e aprova os estatutos desta entidade, em conformidade com a Lei-Quadro das Entidades Reguladoras. Estes estatutos sofreram apenas uma alteração, pelo [Decreto-Lei n.º 59/2018, de 2 de agosto](#)⁶, que aprova o Código das Associações Mutualistas.

Por sua vez, os estatutos da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários foram aprovados pelo [Decreto-Lei n.º 5/2015, de 8 de janeiro](#)⁷, e foram alterados pela [Lei n.º 148/2015, de 9 de setembro](#), que aprova o regime jurídico da supervisão de auditoria.

A proposta de lei em apreciação prevê o reforço do sistema de governação das entidades gestoras de fundos de pensões, a consagração do exercício de autoavaliação do risco (à semelhança da autoavaliação do risco e da solvência prevista no regime Solvência II), a densificação dos requisitos de informação, bem como o desenvolvimento das matérias relativas ao reporte e divulgação pública de informação, supervisão, troca de informações e sigilo profissional, e transferências transfronteiras.

⁵ Versão consolidada retirada do portal da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa

⁶ Versão consolidada retirada do portal da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa

⁷ Versão consolidada retirada do portal da procuradoria-Geral Distrital de Lisboa

Para além disso, procede a uma atualização das soluções consagradas no regime jurídico aplicável aos fundos de pensões e respetivas entidades gestoras, em função dos desenvolvimentos entretanto ocorridos no setor dos fundos de pensões e da experiência de supervisão adquirida, bem como no sentido de um alinhamento acrescido com o regime jurídico de acesso e exercício da atividade seguradora e resseguradora, nomeadamente em matéria de conduta de mercado e com o regime jurídico da distribuição de seguros e de resseguros, aprovado pela [Lei n.º 7/2019, de 16 de janeiro](#). Este diploma aprova o regime jurídico da distribuição de seguros e de resseguros, transpondo a Diretiva (UE) [2016/97](#), altera a [Lei n.º 147/2015](#), de 9 de setembro, que aprova o regime jurídico de acesso e exercício da atividade seguradora e resseguradora, bem como o regime processual aplicável aos crimes especiais do setor segurador e dos fundos de pensões e às contraordenações cujo processamento compete à Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, e revoga o [Decreto-Lei n.º 144/2006](#), de 31 de julho.

A ASF tem, no seu portal na *Internet*, um conjunto de disposições regulamentares, distribuídas por vários subtemas relacionados com os fundos de pensões e respetivas entidades gestoras, nomeadamente [circulares](#) e [normas](#), que se mantêm em vigor, enquanto não forem substituídas, naquilo em que não contrariem o regime legal a aprovar pela iniciativa legislativa em apreço.

Para o enquadramento e apreciação desta iniciativa, pode ainda ser pertinente aceder:

- Ao regime jurídico do contrato de seguro, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 72/2008, de 16 de abril](#)⁸;
- Ao Código de Valores Mobiliários, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 486/99, de 13 de dezembro](#)⁹;
- Ao portal do [Instituto da Segurança Social, I.P.](#), e à [Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro](#)¹⁰, que aprova as bases gerais do sistema da segurança social;

⁸ Versão consolidada retirada do portal da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa

⁹ Versão consolidada retirada do portal da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa

¹⁰ Versão consolidada retirada do portal da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa

- Às regras gerais sobre sociedades anónimas que constam do [Código das Sociedades Comerciais](#)¹¹, considerando que é esta a forma que assumem as sociedades gestoras de fundos de pensões;
- Ao [Código Penal](#)¹²;
- Ao regime geral do ilícito de mera ordenação social, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 433/82, de 7 de outubro](#), na sua versão atual.

Finalmente, cumpre realçar que esta iniciativa excluí do seu âmbito de aplicação o regime público de capitalização, destinado à atribuição de um complemento de pensão ou de aposentação por velhice, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 26/2008, de 22 de fevereiro](#)¹³.

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (AP), verificou-se que, neste momento, não existem pendentes, sobre matéria idêntica ou conexas, quaisquer iniciativas legislativas ou petições.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Destacam-se os seguintes antecedentes parlamentares relacionados com a matéria em apreço:

- A Lei n.º 7/2019, de 16 de janeiro, que aprova o regime jurídico da distribuição de seguros e de resseguros, com origem na [Proposta de Lei n.º 138/XIII/4.ª \(GOV\)](#)- “Altera o regime jurídico de acesso e exercício da atividade seguradora e resseguradora e o regime processual aplicável aos crimes especiais do setor segurador e dos fundos de pensões e às contraordenações cujo processamento

¹¹ Versão consolidada retirada do portal da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa

¹² Versão consolidada retirada do portal da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa

¹³ Versão consolidada retirada do portal dre.pt

competente à Autoridade de Supervisão de seguros e fundos de pensões, transpondo a Diretiva (UE) 2016/97”, aprovada com os votos favoráveis do PSD, PS e do Deputado Paulo Trigo Pereira e os votos contra do BE, CDS-PP, PCP, PEV e PAN.

- A Lei n.º 35/2018, de 20 de junho, que procede à alteração das regras de comercialização de produtos financeiros e de organização dos intermediários financeiros, com origem:

- na [Proposta de Lei n.º 109/XIII/3.ª \(GOV\)](#) – “Procede à alteração das regras de comercialização de produtos financeiros e de organização dos intermediários financeiros, e transpõe as Diretivas 2014/65, 2016/1034 e 2017/593”, aprovada com os votos favoráveis do PSD e PS e a abstenção dos BE, CDS-PP, PCP, PEV e PAN;

- no [Projeto de Lei n.º 445/XIV/3.ª \(CDS-PP\)](#) – “Procede à alteração do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, adotando medidas restritivas na comercialização de produtos e instrumentos financeiros por parte das instituições de crédito e sociedades financeiras”, aprovado com o voto contra do PS, a abstenção do PCP, PEV e PAN e os votos favoráveis do PSD, BE e CDS-PP; e

- no [Projeto de Lei n.º 448/XIV/3.ª \(CDS-PP\)](#) – “Procede à alteração do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, impedindo a atribuição de incentivos à comercialização ao retalho de produtos ou instrumentos financeiros específicos e reforçando-se a intervenção do Banco de Portugal nesta matéria”, aprovado com as mesmas votações da anterior iniciativa.

- A Lei n.º 147/2015, de 9 de setembro, com origem na [Proposta de Lei n.º 326/XII/4.ª \(GOV\)](#) - “Aprova o novo Regime Jurídico do Acesso e Exercício da Atividade Seguradora e Resseguradora, bem como os regimes processuais aplicáveis aos crimes especiais do sector segurador e dos fundos de pensões e às contraordenações cujo processamento compete à Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, transpondo a Diretiva n.º 2009/138/CE, do

Proposta de Lei n.º 1/XIV/1.ª (GOV)

Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª)

Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2009”, aprovada com os votos favoráveis do PSD e CDS-PP e os votos contra do PS, PCP, BE e PEV.

III. **Apreciação dos requisitos formais**

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A iniciativa em apreço é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa e da sua competência política, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da [Constituição](#) e no n.º 1 do artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR).

Toma a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do RAR, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, mostrando-se, assim, conforme com o disposto no n.º 1 do artigo 124.º do RAR. De igual modo, observa os requisitos formais relativos às propostas de lei, constantes do n.º 2 do artigo 124.º do RAR.

Respeitando também os limites à admissão da iniciativa, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, a proposta de lei parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem jurídica.

É subscrita pelo Primeiro-Ministro, pelo Ministro Estado e das Finanças e pelo Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares, mencionando ter sido aprovada em Conselho de Ministros em 28 de novembro de 2019, conforme o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do RAR e no n.º 2 do artigo 13.º da lei formulário.

A proposta de lei em apreciação deu entrada a 2 de dezembro de 2019. Foi admitida e baixou na generalidade à Comissão de Orçamento e Finanças, por despacho de S. Ex.^a o Presidente da Assembleia da República, a 4 de dezembro de 2019, tendo sido neste mesmo dia anunciada em sessão plenária.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O formulário inicial da proposta de lei está conforme o n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como lei formulário ¹⁴.

O título da presente iniciativa legislativa - «Aprova o novo regime jurídico da constituição e do funcionamento dos fundos de pensões e das entidades gestoras de fundos de pensões, transpondo a Diretiva (UE) n.º 2016/2341» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Cumpra o disposto no n.º 4 do artigo 9.º da lei formulário, ao indicar expressamente, logo no título, a diretiva a transposta, ainda que de forma abreviada.

O artigo 10.º da proposta de lei (norma revogatória) revoga o [Decreto-Lei n.º 12/2006, de 20 de janeiro](#), e normas do regime jurídico de acesso e exercício da atividade seguradora e resseguradora, aprovado em anexo à [Lei n.º 147/2015, de 9 de setembro](#). Segundo as regras de legística formal, «as vicissitudes que afetem globalmente um ato normativo devem ser identificadas no título, o que ocorre, por exemplo, em atos de suspensão ou em revogações expressas de todo um outro ato» ¹⁵ e «o título de um ato de alteração deve referir o título do ato alterado, bem como o número de ordem de alteração» ¹⁶.

Consultando o *Diário da República Eletrónico*, verifica-se que o regime jurídico de acesso e exercício da atividade seguradora e resseguradora foi alterado, até à data, por três atos legislativos.

Aplicando estas regras, sugere-se à Comissão o seguinte título: «Regime jurídico da constituição e do funcionamento dos fundos de pensões e das entidades gestoras de fundos de pensões, transpõe a Diretiva (UE) 2016/2341 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016, procede à quarta alteração ao regime jurídico

¹⁴ Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e [43/2014, de 11 de julho](#).

¹⁵ Duarte, D., Sousa Pinheiro, A. *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Editora Almedina, pág. 203.

¹⁶ Duarte, D., Sousa Pinheiro, A. *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Editora Almedina, pág. 201.

de acesso e exercício da atividade seguradora e resseguradora, aprovado em anexo à Lei n.º 147/2015, de 9 de setembro, e revoga o Decreto-Lei n.º 12/2006, de 20 de janeiro».

De referir ainda que, segundo o n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e os diplomas que procederam a alterações anteriores, podendo estes constar, por exemplo, no articulado.

O autor não promoveu a republicação do regime jurídico de acesso e exercício da atividade seguradora e resseguradora. Segundo a alínea a) do artigo 3.º da lei formulário, deve proceder-se à republicação integral dos diplomas que revistam forma de lei, em anexo, sempre que «existam mais de três alterações ao ato legislativo em vigor». Tratando-se da quarta alteração, coloca-se à consideração da Comissão analisar se se justifica elaborar, no caso concreto, um projeto de republicação até à votação final global, uma vez que apenas são revogadas duas normas desse regime.

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, a iniciativa *sub judice* não contém uma norma de entrada em vigor, pelo que, caso seja aprovada, aplicar-se-á o disposto no n.º 2 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que, na falta de fixação do dia, os diplomas “*entram em vigor, em todo o território nacional e estrangeiro, no 5.º dia após a sua publicação*”. Não obstante, o artigo 11.º do projeto de lei estabelece que o mesmo produz efeitos no primeiro dia do mês seguinte ao da sua publicação

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos suscita outras questões em face da lei formulário.

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

O artigo 5.º da proposta de lei (disposições transitórias) estabelece um conjunto de deveres para as entidades gestoras de fundos de pensões se adaptarem a este regime, em determinados prazos.

O artigo 9.º (regulamentação em vigor) especifica que se mantêm-se em vigor, enquanto não forem substituídas, as disposições regulamentares emitidas pela Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, no que não contrariem o regime agora proposto – em conformidade com o princípio geral previsto n.º 2 do artigo 145.º do Código do Procedimento Administrativo.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento no plano da União Europeia**

Tendo presente a necessidade de criação de um mercado interno dos serviços financeiros para o crescimento económico e criação de emprego, o desenvolvimento de atividades de instituições financeiras noutros Estados tornou-se uma realidade, sendo importante proceder à regulamentação da supervisão prudencial das instituições de realização de plano de pensões profissionais (IRPPP). Neste sentido, foi adotada a [Diretiva 2003/41/CE](#), *relativa às atividades e à supervisão das instituições de realização de planos de pensões profissionais*.

De acordo com os considerandos da Diretiva que agora se transpõe, o diploma acima referido, *que data de 2003, não foi substancialmente alterado para introduzir um sistema de governação moderno, baseado no risco, para as IRPPP. Uma regulamentação e uma supervisão adequadas a nível da União e a nível nacional continuam a ser importantes para o desenvolvimento de planos de pensões profissionais seguros e fiáveis em todos os Estados-Membros.*

Em geral, as IRPPP deverão ter em conta, se relevante, o objetivo de salvaguardar o equilíbrio intergeracional dos planos de pensões profissionais, assegurando uma distribuição equitativa dos riscos e dos benefícios entre as gerações nos planos de pensões profissionais. São necessárias medidas adequadas para melhorar a poupança-reforma complementar privada, como é o caso dos planos de pensões profissionais.

Neste sentido, a [Diretiva \(UE\) 2016/2341](#) visa uma harmonização mínima e, por conseguinte, não deverá impedir os Estados-Membros de manterem ou de introduzirem outras disposições a fim de proteger os participantes e os beneficiários dos planos de pensões profissionais, desde que essas disposições sejam coerentes com as obrigações dos Estados-Membros ao abrigo do direito da União. A presente diretiva não diz respeito a questões de direito social, laboral, fiscal ou contratual nacional, nem à adequação dos planos de pensões nos Estados-Membros. A fim de facilitar ainda mais a mobilidade dos trabalhadores entre os Estados-Membros, a presente diretiva visa assegurar uma boa governação, a prestação de informações aos participantes dos planos e a transparência e a segurança dos planos de pensões profissionais. A forma como as IRPPP estão organizadas e reguladas varia muito entre os Estados-Membros. Tanto as IRPPP como as empresas de seguros de vida gerem planos profissionais de reforma. Por conseguinte, não é adequado adotar uma abordagem única relativamente às IRPPP. A Comissão e a Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma) (EIOPA), criada pelo Regulamento (UE) n.º 1094/2010, ao definirem a organização das IRPPP, deverão ter em conta as várias tradições dos Estados-Membros nas suas atividades e agir no respeito do direito social e laboral nacional.

Neste sentido, a Diretiva estabelece as normas para a sua aplicação facultativa às instituições abrangidas pela Diretiva 2009/138/CE, a sua forma de aplicação a IRPPP que gerem regimes de segurança social, bem como as regras quanto a IRPPP de reduzida dimensão e planos obrigatórios.

Define também diversos conceitos, as atividades das IRPPP e as condições para o seu exercício, bem como os procedimentos transfronteiriços a adotar e a necessidade de separação jurídica entre os associados e as IRPPP.

Quanto aos requisitos quantitativos, refere a diretiva que o Estado-membro de origem assegura que as IRPPP definam sempre, tendo em conta a totalidade dos seus planos de pensões, um montante adequado de responsabilidades correspondente aos compromissos financeiros decorrentes das suas carteiras de contrato relativos a pensões e exige que as IRPPP disponham sempre, tendo em conta a totalidade dos planos de pensões por si geridos, de ativos suficientes e adequados para a cobertura

das provisões técnicas, definindo ainda regras quanto à margem de solvência e investimento.

Os requisitos de governação e responsabilidade encontram-se descritos no título III, assim como a forma de gestão de riscos, função de auditoria interna e função atuarial.

Relativamente ao tratamento de dados pessoais no âmbito da diretiva, as funções das IRPPP e autoridades competentes devem ser desempenhadas nos termos do Regulamento (UE) 2016/679. No que diz respeito à EIOPA, esta cumpre o disposto no Regulamento (CE) n.º 45/2001.

A presente diretiva refere ainda *que os Estados-Membros põem em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva até 13 de janeiro de 2019.*

A obrigação de transposição da presente diretiva para o direito interno deve limitar-se às disposições que constituem uma alteração de substância em relação às diretivas anteriores. A obrigação de transposição das disposições inalteradas resulta das diretivas anteriores.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: França, Itália e Reino Unido.

FRANÇA

Relativamente a França, o contexto legal atinente à matéria em apreço foi transposto para a legislação nacional através dos seguintes diplomas:

- [Ordonnance n.º 2019-575 du 12 juin 2019](#), *relative aux activités et à la surveillance des institutions de retraite professionnelle* (versão consolidada), por via de alteração aos seguintes diplomas:

- ✓ [Code des assurances](#) (texto consolidado), nomeadamente nos seus artigos [L132-22](#)¹⁷, [L143-2-2](#)¹⁸, [L143-2-3](#)¹⁹, [L310-1-1](#), nas secções [I](#)²⁰ e [II](#)²¹ da [Partie législative–Section III \(Les entreprises\)–Titre VII](#)²², [L370 1 a L370-5](#), [L370-6 a L370-9](#), na [Section 9 – Financement](#), [L381-1](#)²³, [L382-1](#), [L382-4](#), [L385-5](#), e [L385-10](#);
- ✓ O [article L632-12-1](#) do [Code monétaire et financier](#) (texto consolidado), relativamente à troca de informações entre as autoridades dos Estados-membros;
- ✓ Os [articles L214-1](#), [L214-11-1](#), [L221-6](#), [L222-4-2](#)²⁴, [L222-4-3](#) e [L223-21](#) do [Code de la mutualité](#) (texto consolidado);
- ✓ Os [articles L932-41-2](#), [L932-41-3](#), [L932-6](#), [L942-1](#) e [L942-10-1](#) do [Code de la sécurité sociale](#) (texto consolidado).
- [Décret n.º 2019-576 du 12 juin 2019](#) *relatif aux activités et à la surveillance des institutions de retraite professionnelle* (texto consolidado), por via de alterações aos seguintes diplomas:

¹⁷ Artigo entretanto alterado pela [Ordonnance n.º 2019-766, du 24 juillet 2019](#), em vigor desde 1 de outubro de 2019.

¹⁸ Artigo com a versão que vigorou até 5 de julho de 2019, face à versão em vigor de 5 de julho de 2019 a 1 de janeiro de 2023 ([Ordonnance n.º 2019-697 du 3 juillet 2019](#)) e a [versão posterior](#) a essa data.

¹⁹ Versão em vigor desde 5 de julho de 2019.

²⁰ *Prestations de service fournies par une institution de retraite professionnelle établie dans un autre Etat membre de l'union européenne ou dans un autre Etat partie à l'accord sur l'espace économique européen.*

²¹ *Transferts de portefeuille entre fonds de retraite professionnelle supplémentaire et institutions de retraite professionnelle établies dans un Etat membre de l'Union européenne ou dans un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen.*

²² *Prestations de service fournies par une institution de retraite professionnelle établie dans un autre Etat membre de l'union européenne ou dans un autre Etat partie à l'accord sur l'espace économique européen.*

²³ Alterado pela [Ordonnance n.º 2019-766, du 24 juillet 2019](#) portant réforme de l'épargne retraite.

²⁴ Alterado pela [Ordonnance n.º 2019-697, du 3 juillet 2019](#) relative aux régimes professionnels de retraite supplémentaire.

- ✓ As *Sections I*²⁵, *II*²⁶ do *Titre VII*, assim como os *articles R370-8, R370-9, R370-10, R381-1, R382-4, R382-5, R385-1, R385-16-1, R385-16-2, R385-18, R441-7-4*, do *Code des assurances*, nomeadamente relativamente à transferência de fundos de pensões entre entidades de diferentes Estados-membros da União Europeia;
- ✓ Os *articles R612-20-1 e R612-30-2* do *Code monétaire et financier*;
- ✓ Os *articles R214-1-1 e R214-4-1* do *Code de la mutualité*;
- ✓ Os *articles R942-1-1 e R942-4-1* do *Code de la sécurité sociale*.
- *Arrêté du 27 juin 2019 fixant le cahier des charges des groupes d'entraide mutuelle en application de l'article L. 14-10-5 du Code de l'action sociale et des familles* (texto consolidado).

ITÁLIA

A matéria objeto da Diretiva europeia foi transposta para a legislação nacional através da *Attuazione della direttiva (EU) 2016/2341 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2016*, relativa *alle attività e alla vigilanza degli enti pensionistici aziendali o professionali*, publicada na *Gazzeta Ufficiale n.º 14 de 17 de janeiro de 2019*. O diploma encontra relação com os seguintes diplomas:

- *Legge 28 dicembre 2005, n.º 262*, relativo à *disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari*²⁷;
- *Decreto Legislativo 6 febbraio 2007, n.º 28*, relativo à *attuazione della direttiva 2003/41/CE in tema di attività e di supervisione degli enti pensionistici aziendali o professionali*²⁸;

²⁵ *Prestations de services fournies par une institution de retraite professionnelle établie dans un autre Etat member de l'Union européenne ou dans un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen.*

²⁶ *Transferts de portefeuille entre un fonds de retraite professionnelle supplémentaire et une institution de retraite professionnelle établie dans un autre Etat member de l'Union européenne ou dans un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen.*

²⁷ Publicada na *Gazzeta Ufficiale Serie Generale n.º 301 de 28 de dezembro de 2005 (Suppl. Ordinario n.º 208)*.

²⁸ Publicado na *Gazzeta Ufficiale Serie Generale n.º 70 de 24 de março de 2007*.

- [Decreto Legislativo 5 dicembre 2005, n.º 252](#), relativo à *disciplina delle forme pensionistiche complementari*²⁹;
- [Decreto Legislativo 7 settembre 2005, n.º 209](#), relativo ao *Codice delle assicurazioni private*³⁰;
- [Decreto Legislativo 13 dicembre 2018, n.º 147](#), relativo ao *testo único delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio*³¹;
- [Decreto legislativo 1 settembre 1993, n.º 385](#), relativo ao *testo único delle leggi in materia bancaria e creditizia*³².

Cumprе ainda fazer referência ao papel da [Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione \(COVIP\)](#), a autoridade administrativa independente que tem a competência de supervisão do funcionamento do sistema de fundos de pensões.

REINO UNIDO

O contexto legal atinente à matéria em apreço foi transposto para a legislação nacional através dos seguintes diplomas:

- [The Occupational Pension Schemes \(Cross-border Activities\) \(Amendment\) Regulations 2018](#), aplicável ao território da Grã-Bretanha, por via da transposição de regulamentação para operações transfronteiriças aplicáveis, no [Pensions Act 2004](#), com os poderes definidos nos termos da [Section 2\(2\)](#) do [European Communities Act 197](#), assim como das [Sections 60\(2\)\(h\)](#), e [93\(2\)\(q\)](#) do [Pensions Act 2004](#). O memorando sobre o diploma em apreço pode ser consultado [aqui](#);

²⁹ Publicado na [Gazzeta Ufficiale Serie Generale n.º 289 de 13 de dezembro de 2005 \(Suppl. Ordinario n.º 200\)](#).

³⁰ Publicado na [Gazzeta Ufficiale Serie Generale n.º 239 de 13 de outubro de 2005 \(Suppl. Ordinario n.º 163\)](#).

³¹ Publicado na [Gazzeta Ufficiale Serie Generale n.º 71 de 26 de março de 1998 \(Suppl. Ordinario n.º 52\)](#).

³² Publicado na [Gazzeta Ufficiale Serie Generale n.º 230 de 30 de setembro de 1993 \(Suppl. Ordinario n.º 92\)](#).

- [*The Occupational Pension Schemes \(Cross-border Activities\) \(Amendment\) Regulations \(Northern Ireland\) 2018*](#), aplicável ao território da Irlanda do Norte, com os poderes definidos nos termos da *Section 2(2)* do [*European Communities Act 197*](#), assim como das *Sections 55(2)(h)* e *88(2)(g)* da [*Pensions \(Northern Ireland\) Order 2005*](#). O normativo em apreço visa a definição do enquadramento legal da supervisão aplicável às instituições cujas atividades incluem a gestão de fundos de pensões, nomeadamente nas temáticas de procedimentos transfronteiriços, definições de informação e registo da atividade. O memorando sobre o referido diploma pode ser consultado [aqui](#);
- [*The Occupational Pension Schemes \(Governance\) \(Amendment\) Regulations 2018*](#), aplicável ao território da Grã-Bretanha, sendo de ressaltar a não aplicabilidade da presente disposição à [Irlanda do Norte](#). O presente normativo incide sobretudo na temática de governação das instituições que realizam os planos profissionais de pensões. O memorando sobre o diploma em análise pode ser consultado [aqui](#).

Outros países

Organizações internacionais

NAÇÕES UNIDAS

Os [Princípios para o Investimento Responsável das Nações Unidas \(PRI\)](#), resultado de uma iniciativa de investidores em parceria com a [Iniciativa Financeira do Programa da ONU para o Meio-Ambiente \(UNEP FI\)](#) e o [Pacto Global da ONU](#), elencam os fatores ambientais, sociais e de governação relevantes para efeitos da política de investimento e dos sistemas de gestão de riscos das “instituições de realização de planos de pensões profissionais”. Os objetivos elencados conduzem à assunção dos seguintes princípios:

1. Incorporação dos temas ambientais, sociais e de governação (ESG) nas análises de investimento e nos processos de tomada de decisão;
2. Proatividade e incorporação dos temas ESG nas políticas e práticas de propriedade de ativos;

3. Prossecução da prática de divulgação das ações relacionadas com os temas ESG relativamente às entidades nas quais se realizam investimentos;
4. Promoção da aceitação e implementação dos princípios dentro do setor do investimento;
5. Lógica de prossecução da ampliação da eficácia na implementação dos princípios;
6. Divulgação de relatórios sobre atividades e progresso da implementação dos princípios.

Neste contexto, estas instituições terão de dar cumprimento à exigência da consideração desses fatores nas decisões de investimento e no envio de informação, nos termos da Diretiva (EU) 2016/2341.

V. Consultas e contributos

- **Pareceres/contributos enviados pelo Governo ou solicitados ao mesmo**

O n.º 3 do artigo 124.º do Regimento prevê que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado. Em idêntico sentido, o [Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro](#), que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, dispõe, no n.º 1 do artigo 6.º, que «Os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas». Dispõe ainda, no n.º 2, que «No caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo».

Em conformidade, na exposição de motivos da iniciativa em análise refere-se que foram ouvidas as seguintes entidades, cujos pareceres enviados à Assembleia da República estão disponíveis para consulta na [página eletrónica da presente iniciativa](#):

Proposta de Lei n.º 1/XIV/1.ª (GOV)

Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª)

- Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões;
- Banco de Portugal;
- Comissão do Mercado de Valores Mobiliários;
- União Geral de Consumidores;
- Defesa do Consumidor;
- Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses;
- Confederação do Turismo de Portugal;
- Confederação do Comércio e Serviços de Portugal;
- União Geral dos Trabalhadores;
- Confederação Empresarial de Portugal;
- Associação Portuguesa de Fundos de Investimento, Pensões e Patrimónios;
- Associação dos Consumidores da Região dos Açores.

Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

A avaliação de impacto de género ([AIG](#)) elaborada pelo proponente da iniciativa, considera que a iniciativa legislativa tem uma valoração neutra em termos de impacto de género, dado que a totalidade das categorias e indicadores analisados, assumem a valoração de “Neutro”.

Linguagem não discriminatória

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso.

Sem prejuízo de uma análise mais detalhada, na apreciação na especialidade ou na redação final, nesta fase do processo legislativo a redação da proposta de lei não nos

suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.

- **Impacto orçamental**

Em face da informação disponível, não é possível quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa.

- **Outros Impactos**

O Governo remeteu uma ficha de Avaliação de Impacto Legislativo (AIL)³³ onde justifica a apresentação da iniciativa em termos da sua necessidade, simplicidade, clareza e tipo de linguagem, apresentando conclusões ou considerações sobre os impactos esperados da iniciativa nas suas várias dimensões.

Refere nomeadamente que foi avaliado o impacto económico e concorrencial deste diploma, não sendo porém apresentados os resultados de tal avaliação. Informa, ainda, que quanto ao combate à pobreza, às pessoas com deficiência e à igualdade de género os seus efeitos são globalmente neutros.

Conclui, finalmente, que os efeitos deste diploma quanto à prevenção dos riscos de fraude, corrupção e infrações conexas são globalmente positivos na medida em que se “reforça o sistema de *governance* das entidades gestoras de fundos de pensões, nomeadamente em questões de idoneidade”.

VI. Enquadramento bibliográfico

ATAÍDE, Rui Paulo Coutinho de Mascarenhas - Responsabilidade civil das autoridades de supervisão e regulação financeira. **O Direito**. Lisboa. A. 149, nº 3 (2017), p. 603-610. RP-270.

Resumo: Este artigo aborda a questão das chamadas autoridades administrativas independentes como instrumentos da intervenção indireta do Estado como Estado-regulador que «intervém indirectamente na economia, chamando a si a elaboração de

³³ Conforme previsto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2018, de 8 de junho.

regras de conduta que se propõem disciplinar o exercício das empresas e actividades reguladas». O autor vai esclarecer a distinção entre as noções de regulação e supervisão que, segundo este, devem ser autonomizadas.

BETTER FINANCE - A major enforcement issue [Em linha] : **the mis-selling of financial products**. Brussels : Better Finance, 2017. [Consult. 11 dez 2019]. Disponível na intranet da AR:<[URL: http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=129408&img=14829&save=true](http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=129408&img=14829&save=true)>.

Resumo: Este documento visa avaliar as atividades desenvolvidas pelos Estados no âmbito da regulação e da supervisão, relativamente à proteção dos cidadãos investidores, subscritores de poupanças e cidadãos que contraem créditos, desde a crise financeira de 2008, analisando particularmente as vendas fraudulentas de poupanças, investimentos e soluções de crédito.

A primeira parte analisa o quadro jurídico europeu atual em relação a estes negócios. A segunda parte identifica as recomendações chave na prevenção dos conflitos de interesse. Uma terceira parte do documento identifica casos de tentativas de criação de regras privadas contra vendas fraudulentas de produtos financeiros. A quarta parte do estudo avalia as normas públicas de regulação de supervisão no âmbito da comercialização destes serviços financeiros e, finalmente, o documento propõe medidas para reforço das regras de negócio nesta área.

MORAIS, Luís Silva - Lei-Quadro das entidades reguladoras : algumas questões essenciais e justificação do perímetro do regime face às especificidades da supervisão financeira. **Revista de Concorrência e Regulação**. Coimbra. ISSN 1647-5801. A. 5, nº 17 (jan.-mar. 2014), p. 99-137. Cota: RP-403.

Resumo: Este artigo apresenta uma revisão crítica das razões que levaram à adoção de um quadro legal para as Entidades Autónomas de Regulação Financeira em Portugal. Avalia alguns aspetos da Lei-quadro das autoridades reguladoras, estabelecendo a distinção «crucial» (palavras do autor) entre conceitos de regulação

económica e de supervisão económica. Aborda as particularidades relativas à supervisão do setor financeiro que, por si só, justificam um maior grau de autonomia das entidades de supervisão que atuam neste âmbito.

Stańko, Dariusz ; Ásgrímsson, Björn - **Supervision of pension investment management including non-traditional investment** [Em linha]. Paris : International Organisation of Pension Supervisors (IOPS), 2017. [Consult. 11 dez 2019]. Disponível na [intranet](#) da AR:<URL:<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=129412&img=14832&save=true>>.

Resumo: A IOPS (International Organisation of Pension Supervisors) desenvolveu este estudo no âmbito da necessidade crucial sentida de maior qualidade e eficácia na supervisão de fundos de pensões privados à medida que o investimento nestes fundos aumenta. O artigo investiga a abordagem e metodologia utilizadas por diversos países na supervisão de práticas e atividades de gestão de investimentos em diversos fundos. As conclusões baseiam-se nas respostas obtidas através de inquérito a 43 membros da IOPS, bem como na análise dos princípios orientadores da IOPS e da OCDE nesta matéria. Utiliza, ainda, dados da OCDE sobre os limites de investimento dos fundos de pensão e as alocações reais de ativos em investimentos não tradicionais.

O documento conclui que praticamente todos os que deram resposta ao estudo exigem procedimentos escritos de investimento e gestão de risco no âmbito da gestão dos fundos de pensão.

Portugal é um dos países que contribui para o estudo em questão.

SUPERVISÃO de seguros e fundos de pensões em Portugal : intervenções do Presidente da ASF no período 2012-2017. Lisboa: Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, 2017. 207 p. ISBN 978-989-20-7991-2. Cota: 24 - 382/2017.

Resumo: Esta monografia abrange um conjunto de intervenções do Presidente da ASF sobre os seguintes temas: *a crise financeira e o setor segurador; acidentes de trabalho,*

fundos de pensões e poupança; regulação e supervisão; regime solvência II; distribuição de seguros e novas tecnologias e literacia financeira.

Estes testemunhos não traduzem «uma perspetiva exclusivamente individual, por parte do Presidente da ASF e a (...) elaboração dos mesmos constituem sobretudo a expressão das orientações, posicionamento e ação da ASF em determinados contextos, em momentos concretos e sobre questões relevantes.»

UNIÃO EUROPEIA. Insurance and Occupational Pensions Authority - **Opinion on the supervision of the management of operational risks faced by IORPs.** [Em linha] Frankfurt am Main : EIOPA, 2019. [Consult. 11 dez 2019]. Disponível na intranet da AR:<URL:<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=129399&img=14826&save=true>>.

Resumo: O objetivo deste documento é o de promover práticas consistentes nas autoridades competentes na matéria de supervisão, fornecendo um guião para as operações a executar no âmbito da supervisão das atividades fiscalizadoras das entidades de gestão de fundos de pensões, nomeadamente na avaliação de riscos operacionais e ciber riscos. Esta opinião visa, ainda, facilitar esta supervisão das *IORPS's* adequando-se ao contexto nacional das autoridades competentes, permitindo a adaptação às realidades locais.

WORKING GROUP ON PRIVATE PENSION SCHEMES RESILIENCE - **Report on European Private Pension Schemes** [Em linha] : **functioning, vulnerabilities and future challenges.** [S.l.] : Financial Stability Board. Regional Consultative Group for Europe, 2017. [Consult. 11 dez 2019]. Disponível na intranet da AR:<URL:<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=129401&img=14827&save=true>>.

Resumo: Este relatório do *Working Group on Private Pensions Scheme Resilience* (pertencente ao Grupo Consultivo Regional para a Europa no âmbito da Estabilidade Financeira) visou identificar um conjunto de categorias de esquemas privados de pensões na Europa e analisar as potenciais vulnerabilidades emergentes para cada

categoria. Este documento pretende ser uma base sólida para a discussão dos esquemas de pensão e pode ter impacto no funcionamento e estabilidade do sistema financeiro, melhorando a robustez, resiliência e eficiência do sistema. O documento encontra-se dividido em duas partes:

- parte 1 - análise estatística à base de dados da EIOPA (*European Insurance and Occupational Pensions Authority*);

- parte 2 - foi elaborada uma análise de risco ao setor privado de fundos de pensões. Visou identificar os principais riscos comprometedores de estabilidade e que podem afetar as entidades fornecedoras, os *sponsors* e os membros de esquemas de pensões privados e, de forma mais abrangente, o sistema financeiro e a economia real num horizonte de 10 anos.