

Audição do Senhor Presidente da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões pelo Grupo de Trabalho relativo a Supervisão Bancária constituído pela Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa da Assembleia da República no contexto da discussão da proposta e projetos de Lei conexos com a transposição da DMIF II

I — Introdução

Começo por agradecer o convite que me foi dirigido, enquanto presidente da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF), para audição no contexto da discussão da proposta e projetos de Lei conexos com a transposição da designada Diretiva relativa aos mercados de instrumentos financeiro, vulgarmente designada DMIF II.

De facto, embora o essencial do processo legislativo se refira à regulação da atividade no âmbito do mercado de instrumentos financeiros, o mesmo reveste-se, ainda assim, de interesse direto para a ASF, confluindo com as respetivas atribuições e competências, dado que à transposição da DMIF II foram agregados outros processos legislativos que relevam para os setores supervisionados pela ASF, em especial no que respeita à adaptação da ordem jurídica interna ao Regulamento sobre os documentos de informação fundamental para pacotes de produtos de investimento de retalho e de produtos de investimento com base em seguros (o Regulamento PRIIPs) e à reversão de competências de supervisão e de regulação dos deveres de conduta das entidades que se proponham a celebrar ou mediar contratos de seguro ligados a fundos de investimento ou a comercializar contratos de adesão individual a fundos de pensões abertos da CMVM para a ASF.

I - Proposta de Lei n.º 109/XIII/3.ª (GOV) - Proceder 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

No que se refere à proposta legislativa do Governo, que a ASF acompanhou em diversas fases, gostava de salientar duas matérias com maior impacto nos setores supervisionados por esta autoridade.

A primeira reporta-se ao reconhecimento que deixaram de se verificar as circunstâncias que justificaram que, por força do Decreto-Lei 357-A/2007, de 31 de outubro, a supervisão e a regulação dos deveres de conduta das entidades que se proponham a celebrar ou mediar contratos de seguro ligados a fundos de investimento ou a comercializar contratos de adesão individual a fundos de pensões abertos fosse transferida do então Instituto de Seguros de Portugal para a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários. Nestes termos, opera-se a reversão dessas competências para a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, o que é naturalmente um desafio relevante face às exigências de supervisão que resultarão acrescidas do novo regime de distribuição de seguros e do Regulamento PRIIPS.

A segunda respeita ao regime proposto para assegurar a execução na ordem jurídica interna do Regulamento PRIIPs. Merecendo a proposta a concordância generalizada da ASF, existem alguns pontos cuja exequibilidade pode suscitar dificuldades.

Nestes termos:

1. O regime de notificação prévia do Documento de Informação Fundamental (DIF) de aprovação prévia da publicidade relativa a PRIIPs é solução já vigente para o BdP e a CMVM, mas não para a ASF (por força de imposição do regime comum ao nível da União Europeia que o impedia) e que terá um impacto administrativo muito significativo, implicando a captação de recursos atualmente afetos a distintas funções de supervisão.

2. Agravando a solução indicada, o prazo para a notificação prévia do DIF e de alterações ao DIF decorrentes da obrigação de reexame é de 2 dias úteis e o prazo para a aprovação prévia da publicidade relativa a PRIIPs é de 7 dias úteis, defendendo-se prazos compromissórios mais longos, atendendo a que se desconhece hoje o impacto concreto destes regimes na ASF.

II — Análise dos projetos de Lei conexos com a transposição da DMIF II

Por último, uma breve nota quanto aos projetos de Lei em discussão, resultante da análise genérica efetuada pela ASF (na medida em que não têm impacto direto no setor por si supervisionado).

Cabe referir a confluência geral com as soluções constantes da proposta de Lei que transpõe a DMIF II.

Cumpra também transmitir que esta autoridade partilha inteiramente das preocupações centrais subjacentes a diversos dos projetos de lei, essencialmente eliminar fontes de conflito de interesses no âmbito da comercialização de produtos financeiros em especial no que se refere a incentivos remuneratórios indevidos que possam contribuir para práticas comerciais em detrimento dos interesses dos clientes e no que se refere à comercialização de determinados instrumentos financeiros no interesse próprio.

A ASF entende, no entanto, que o regime em transposição do previsto nas Diretivas (DMIF II, e no caso do setor segurador, na Diretiva sobre a distribuição de seguros) poderá prosseguir esse objetivo (implicando deveres de transparência, de carácter organizativo e administrativo, de aplicação de um regime de supervisão e governação de produtos e do teste de adequação e do carácter dos produtos às necessidades dos clientes), sem parecer indispensável, pelo menos nesta fase, medidas proibitivas.

Por outro lado, algumas soluções em matéria do objeto da prestação do serviço excluindo liminarmente a venda de determinados instrumentos financeiros poderão ser excessivamente limitativas da atividade prosseguida pelas entidades financeiras, indo além do regime fixado na Diretiva parecendo preferível testar tais regimes, garantindo um equilíbrio entre a proteção e a autonomia do cliente.

III — Diretiva sobre a Distribuição de Seguros

Por outro lado, encontra-se em curso o processo de transposição para o ordenamento jurídico nacional da Diretiva sobre a Distribuição de Seguros que tem um objetivo afim ao prosseguido com a DMIF II. Esta Diretiva terá que ser transposta até 1 de julho de 2018 e a respetiva aplicação iniciar-se-á em 1 de outubro de 2018.

Se tivesse que eleger a ideia-chave subjacente a este novo regime diria que as alterações introduzidas visam globalmente corresponder à necessidade de evitar situações de *miss-selling* de produtos de seguros, através de um reforço dos requisitos de qualificação profissional e, sobretudo, de requisitos de conduta, designadamente, no domínio da informação, do teste da adequação dos produtos e da prevenção de situações de conflito de interesses, com especial enfoque no âmbito da remuneração.

Desta Diretiva resultará uma extensão relevante do âmbito de aplicação do regime, para além das exercidas pelos mediadores de seguros o regime passará a regular tais atividades quando exercidas diretamente pelas empresas de seguros, com o intuito de garantir o mesmo nível de proteção do tomador do seguro, independentemente do canal de distribuição.

É precisamente no domínio dos requisitos de informação e de conduta da atividade que se registam as alterações mais relevantes que terão de ser incorporadas na ordem jurídica nacional, não obstante o regime nacional apresentar já um maior nível de densidade quando confrontado com o regime que resultava da Diretiva anterior.

Para além do incremento dos deveres de informação, relevando, em particular pelo seu carácter inovatório, a exigência de elaboração e entrega de um documento de informação sobre o produto de seguros nos ramos Não Vida, com um formato e conteúdo padronizado, a grande preocupação subjacente a este ponto respeita à prevenção de conflitos de interesses do distribuidor de seguros, devendo assinalar-se a relevância da matéria da remuneração, em linha com algumas das preocupações manifestadas pelos Senhores Deputados nos projetos de lei que submeteram a apreciação.

Pretende garantir-se que os distribuidores de seguros não são remunerados, nem remuneram ou avaliam o desempenho dos seus empregados, de um modo que colida com o seu dever de agir de acordo com os melhores interesses dos seus clientes. Não podem, designadamente, recorrer a mecanismos de remuneração, de objetivos de vendas ou de outro tipo, suscetíveis de constituir um incentivo, para si ou para os seus empregados, à recomendação de um determinado produto de seguros a um cliente, quando o distribuidor de seguros poderia propor um produto de seguros diferente que correspondesse melhor às necessidades desse cliente.

Por outro lado, reforça-se o princípio de que o distribuidor de seguros tem um especial dever de aferir a adequação do produto ao segurado. O grau de exigência mínima e comum à distribuição de todo o tipo de produtos de seguros (que, aliás já está consagrado no regime vigente) impõe o dever de

o distribuidor de seguros especificar, tendo em conta as informações obtidas do cliente, as respetivas exigências e as necessidades e transmitir-lhe informações objetivas sobre o produto de seguros que respeitem essas exigências e necessidades de forma compreensível que lhe permita tomar uma decisão informada, de acordo com a complexidade do produto de seguros proposto e com o tipo de cliente.

Ainda neste ponto, salientam-se também os requisitos de supervisão e governação dos produtos de seguros, embora parte do regime tenha já sido antecipado no artigo 153.º do regime jurídico de acesso e exercício da atividade seguradora e resseguradora, aprovado pela Lei n.º 147/2015, de 9 de setembro. O objetivo central destes requisitos é o de assegurar que ao longo de todo o processo de conceção, contratualização e distribuição de produtos seguros é verificada a adequação das condições do seguro face às características, necessidades e perfil do tomador do seguro ou do segurado.

Mais relevante na afinidade este processo legislativo e o pacote legislativo em discussão na Assembleia da República respeita à distribuição dos produtos de investimento com base em seguros.

Importa explicar que a origem deste regime está exatamente na Diretiva na relativa aos mercados de instrumentos financeiros, que com base no pressuposto de que os investimentos que envolvem contratos de seguro são frequentemente disponibilizados aos consumidores como potenciais alternativas ou substitutos dos instrumentos financeiros regulados na Diretiva, e com o intuito de facultar um nível equitativo, quer de proteção aos clientes, quer de concorrência entre produtos, veio aditar um capítulo à anterior Diretiva sobre mediação de seguros aplicável aos produtos de investimento com base em seguros, e fixar o objetivo programático de, em sede de revisão desta última Diretiva se adotar uma abordagem regulatória coerente no tratamento desses produtos.

Por impulso desta intervenção legislativa, foi assim aditado um capítulo à Diretiva sobre Distribuição de Seguros que fixa requisitos adicionais em matéria de conflitos de interesses, deveres de informação, remuneração e sede de avaliação da adequação e do caráter apropriado do produto no que se refere aos produtos de investimento com base em seguros.

Lisboa, 4 de abril de 2018