

Relatório

Nos termos e para os efeitos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 17.º da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.

Relator: Deputado Nuno Sá (PS)

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – METODOLOGIA

PARTE III – AUDIÇÃO

PARTE IV – CONCLUSÕES

PARTE V – ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

De acordo com o estatuído nos n.ºs 3 e 4 do artigo 17.º da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras, aprovada em anexo à Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, os membros do Conselho de Administração são designados por Resolução do Conselho de Ministros, após audição da Comissão competente da Assembleia da República, a pedido do Governo.

Em 22 de fevereiro de 2019, através de ofício dirigido à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, o Governo solicitou o agendamento da audição da personalidade indigitada para o exercício do cargo de Presidente do Conselho de Administração da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (anexo a este relatório), Dr.ª Maria Margarida de Lucena de Castelo Branco Corrêa de Aguiar, fazendo acompanhar o ofício do Curriculum Vitae da Personalidade Indigitada e do parecer da CRESAP, nos termos legais aplicáveis.

A Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa deliberou proceder à audição suprarreferida e a mesma ocorreu no dia 4 de abril de 2019.

Do parecer não vinculativo da CRESAP o perfil de competências da Dr.ª Maria Margarida de Aguiar obteve a notação + em:

- Liderança,
- Colaboração,
- Motivação,
- Orientação estratégica,
- Orientação para resultados,
- Orientação para o cidadão e serviço de interesse público
- Gestão da Mudança e Inovação,
- Sensibilidade social,

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

- Experiência Profissional,
- Formação Académica,
- Formação Profissional,
- Aptidão para o Cargo.

No mesmo parecer é referido que “existem, evidências de competências técnicas e comportamentais que sustentam uma apreciação muito positiva para o desempenho do cargo em causa” e ainda que a CRESAP “emite o parecer de **ADEQUADO** à designação para o desempenho do cargo de Presidente do Conselho da ASF - Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, da **Dr.ª Maria Margarida de Lucena de Castelo Branco Corrêa de Aguiar**”.

Em matéria de incompatibilidade e impedimentos, refere o artigo 19.º 1. Da Lei Quadro das Entidades Reguladoras (LQER), que os membros do conselho de Administração exercem funções em regime de exclusividade, não podendo alínea b) Manter, direta ou indiretamente, qualquer vínculo ou relação contratual, remunerada ou não, com empresas, grupos de empresas ou outras entidades destinatárias da atividade da entidade reguladora ou de ter quaisquer participações sociais ou interesses nas mesmas. E alínea c) Manter, direta ou indiretamente, qualquer vínculo ou relação contratual, remunerada ou não com outras entidades cuja atividade possa colidir com as suas atribuições e competências.

A Dra. Maria Margarida Aguiar detém vínculo laboral junto do Banco de Portugal, havendo potencialmente risco de aplicação do artigo n.º 19, da LQER.

Assim, chama-se a atenção do Governo que é necessário assegurar até à formalização da nomeação que a indigitada cumpre o disposto nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 19.º da LQER.

A interpretação e aplicação do referido artigo 19.º constitui matéria jurídica complexa. No que tange a alínea b) do artigo 19.º da LQER poderá ser tratada ao abrigo do Regime dos impedimentos (art.º 72, n.º 2 do Código do Procedimento Administrativo) e relativamente à alínea c) do mesmo artigo poderá, no caso concreto, considerar-se que a suspensão pela Dra. Maria Margarida Aguiar do seu vínculo laboral junto do Banco de Portugal, na medida em que suspende a eficácia da sua atividade nesta instituição, cuja própria atividade não é pacífico que colida com a atividade da ASF, afastará qualquer incompatibilidade.

PARTE II – METODOLOGIA

Para a audição foi aprovada a seguinte grelha de tempos:

- Eventual intervenção inicial do indigitado – 15 m
- Uma ronda, com 5 minutos por Grupo Parlamentar, com resposta imediata por igual tempo.
- Uma ronda, com 3 minutos por Grupo Parlamentar, com resposta conjunta de 10 minutos.

A grelha de tempos da audição foi meramente indicativa e não impediu que todas as perguntas fossem feitas e todas as respostas fossem dadas a benefício do esclarecimento máximo.

PARTE III – AUDIÇÃO

A audição decorreu em reunião da Comissão ocorrida a 4 de abril, com carácter público e com gravação integral em registo áudio e vídeo.

Da audição destacaram-se os seguintes pontos:

A Dr.^a Maria Margarida de Aguiar fez a sua intervenção inicial e de seguida colocou-se à inteira disposição dos Senhores Deputados para responder às questões que considerassem relevantes.

A intervenção inicial da Dr.^a Maria Margarida de Aguiar foi disponibilizada pela própria, pelo que se anexa a este parecer.

Existiu uma ronda única de intervenções, usaram da palavra os Senhores Deputados Carlos Silva (PSD), António Cardoso (PS), Mariana Mortágua (BE), João Almeida (CDS-PP) e Duarte Alves (PCP) e Paulo Trigo Pereira (NINSC), tendo a Dr.^a Maria Margarida de Aguiar respondido individualmente às questões colocadas.

Segue-se um resumo do que foi dito nas intervenções da Dr.^a Maria Margarida de Aguiar em resposta aos Srs. Deputados:

A Dra. Maria Margarida de Aguiar começou por transmitir aos senhores Deputados de viva voz o que entende por independência e a independência como exerce as muitas funções que tem desempenhado ao longo do seu percurso profissional. Considerou importante relevar que já exerceu funções de regulação e supervisão quando foi administradora da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos entre 2004 e 2010. Exerceu esse cargo com total independência face aos operadores, face ao mercado e face a outras entidades reguladoras e supervisoras, portanto, face a quaisquer interesses e *stakeholders* que giravam à volta dessa entidade.

Foi também administradora delegada da Sociedade Gestora do Fundo de Pensões do Banco de Portugal, durante 10 anos, função que desempenhou com total independência. O que significa que no Fundo cumpriu a legislação em vigor, que é muito clara sobre as relações que se podem estabelecer entre *sponsors* e Fundos de Pensões que são por si financiados. Assim, o exercício desse cargo foi desenvolvido com este nível de independência, sem nunca permitir qualquer interferência do ponto de vista de gestão das responsabilidades do Banco de Portugal, o *sponsor* deste Fundo enquanto esteve à frente desta entidade. No exercício dessas funções que são públicas sempre se pautou pelo interesse público e por exercer essas funções com independência, independência essa que advém da noção clara do que se espera dessas funções para o que ajuda bastante a competência técnica e institucional que a pessoa que está no cargo traz consigo.

Sobre cessar o vínculo com o Banco de Portugal o que vai acontecer se for nomeada para estas funções o seu vínculo com o Banco de Portugal será suspenso. Explicou que os trabalhadores do Banco de Portugal até determinada data de admissão, na qual se inclui, são trabalhadores que têm as suas pensões financiadas através do Fundo de Pensões do Banco de Portugal, e não pela Segurança Social, por isso para a sua reforma está vinculada ao Banco de Portugal para poder dela beneficiar.

Acrescentou que hoje em dia já não é assim, as novas admissões no setor bancário já ficam submetidas ao sistema público de Segurança Social.

Assim, evidentemente que não pode renunciar à sua reforma e portante o vínculo que terá é o que exatamente decorre da situação que acabou de descrever.

Clarificou que quanto ao Fundo de Pensões do Banco de Portugal é evidente que no exercício das suas funções, não tomará quaisquer decisões que tenham a ver com o Fundo de Pensões do Banco de Portugal, ou com matérias adjacentes que possam prejudicar ou beneficiar esse fundo de pensões. Portanto, ficará de fora desse tipo de decisões, isso até ficará claro na distribuição de pelouros, será um primeiro passo para se fazer essa divisão de matérias.

Relativamente ao Conselho Nacional de Supervisores Financeiros considera estar preparada para estar ao lado do Governador do Banco de Portugal porque quando iniciar funções na ASF deixará de vestir a camisola do Banco de Portugal, deixa de ser trabalhadora do Banco de Portugal, pautar-se-á por cooperar com o Banco de Portugal o que não significa submissão, são planos completamente distintos.

Sobre a Diretiva de Distribuição de Seguros e Resseguros que foi transposta para a nossa ordem jurídica em janeiro de 2019, supõe que muito trabalho já foi feito no sentido de recolha e divulgação de informação dos próprios operadores, o que revela que já muito trabalho está a ser desenvolvido pela ASF e sendo uma Diretiva que acaba de entrar em vigor e com uma matéria tão relevante, com um conjunto tão vasto de temas que precisa de ser regulamentado tem de haver trabalho já feito com alguma antecedência.

Desta diretiva elencou os pontos que lhe parecem mais relevantes, nomeadamente o seu impacto na redução dos níveis de conflitualidade. A Diretiva impõe maior exigência de qualificações aos distribuidores de seguros, às seguradoras e aos mediadores e impõe também o preenchimento do requisito de idoneidade. Há aqui uma elevação nas exigências. Impõe também deveres de informação pré-contratual, o que significa que a diretiva determina que para produtos do ramo não vida a colocação desses produtos tem de ser acompanhada de um documento normalizado que faça uma explicação que informe o cliente, o consumidor sobre aquele produto especificamente. Relevou também o facto desta Diretiva impor requisitos de supervisão e governação de produtos, o que significa que um produto para poder ser comercializado e distribuído deve ser objeto de aprovação o que implica um conjunto de aspetos que têm de ficar salvaguardados, conferindo-lhe mais transparência e disciplina na sua colocação no mercado.

Considerou que estes pontos são muito positivos na proteção do consumidor porque poderão baixar o nível de conflitualidade muitas vezes resultante da falta de informação, de desinformação, porque os operadores nem sempre prestam a devida informação de forma clara, simples, descodificada e acessível aos diversos tipos de consumidores.

Em prol do bom funcionamento do mercado e proteção dos consumidores, considerou que se a Diretiva da Solvência II for bem aplicada, se os operadores de seguros aplicarem plenamente esta Diretiva e se a Autoridade monitorizar corretamente a sua aplicação e fizer uma fiscalização adequada, considerou que há condições para um bom funcionamento de mercado e proteção dos consumidores. Também relevou os requisitos quantitativos relacionados com a estabilidade financeira e os níveis de solvabilidade das empresas de seguros, é muito importante não descurar da vertente

financeira e dos sistemas de governação porque são os sistemas que integram a gestão do risco e a função do cálculo de riscos e responsabilidades e os sistemas de auditoria, se estes sistemas forem robustos acautelam muitos interesses e impedem conflitos de interesses e más práticas de conduta de mercado.

Reforçou que os requisitos de mercado que a Solvência II estabelece precisam de ser cumpridos na distribuição e aqui ainda há muito trabalho para fazer, mas se esta Diretiva for tratada e monitorizada como deve ser podemos ter um mercado a funcionar bem, o que significa ter estabilidade financeira e fornecer aos consumidores os produtos que procuram com segurança e com transparência.

A leitura que faz da proposta de reforma com a criação do Sistema Nacional de Supervisão Financeira é que passa a existir um maior nivelamento estatutário dos três supervisores e um maior equilíbrio entre os três supervisores ao nível das competências atribuídas necessárias para que todos se envolvam em matérias transversais à supervisão financeira, designadamente à supervisão macro prudencial e à resolução bancária. O que se traduz nos estatutos da ASF e da CMVM e no novo Conselho Nacional de Supervisores Financeiros que passa a ser uma entidade de supervisão macro prudencial e passa a ser uma autoridade de coordenação de supervisão. Estes efeitos também terão tradução na criação da Autoridade de Resolução que no fundo resulta da vontade do legislador em estabelecer uma autonomia entre resolução bancária e supervisão bancária. Do ponto de vista institucional é uma segregação entre resolução e supervisão e uma separação institucional entre supervisão micro prudencial e comportamental da resolução.

Os supervisores que vêem o nivelamento aumentar têm que se preparar para assumir as responsabilidades emergentes se efetivamente vier a ser este o sistema aprovado.

Quanto à Associação Mutualista disse não ter informação adicional sobre como está este assunto a ser tratado pela ASF, só tem conhecimento do que tem saído na comunicação social. Por respeito ao Parlamento entendeu que nesta fase não teria que ter pedido informação adicional e por isso só dispõe da informação que é pública.

Sobre este tema acrescentou que é sabido que a ASF abriu um procedimento com vista ao registo dos membros dos órgãos sociais das associações abrangidas, dos órgãos sociais sujeitos a registo, direções, fiscalização e cargos de topo e funções chave. Esse registo foi aberto e estará a correr e é desse registo, que implica que esses membros se registem com um conjunto de informação, que há de resultar a avaliação de idoneidade de todas as pessoas destes órgão e funções chave que se registaram na ASF.

Não tem informação se essa etapa que resulta do registo está a ocorrer ou não. É evidente que isso tem de acontecer porque o registo está feito e decorre do registo a avaliação de idoneidade, se depois são abertos ou não procedimentos administrativos de avaliação de idoneidade ninguém pode garantir, é necessário é garantir que ela seja feita a todos. Assim como para órgãos das empresas de seguros e para entidades gestoras de fundos de pensões.

Sobre a supervisão o que o Código das Associações Mutualistas determinou é uma supervisão que tem um regime específico durante um período transitório, mas estas associações sujeitas a um regime transitório continuam sujeitas à tutela. São supervisionadas e preparam-se adequadamente para que no final do período transitório se lhes possa ser aplicada a Solvência II e isso compete à Autoridade fazer essa verificação e impor um conjunto de procedimentos para que essa convergência se faça, mas mantém-se a tutela.

Para a independência entre a figura jurídica do impedimento e da escusa a opção da Dr.^a Maria Margarida de Aguiar será aquela que a deixe mais blindada relativamente às decisões a tomar, o que irá requerer uma análise política para que não hajam dúvidas quanto às opções mais indicadas para evitar conflitos de interesses.

Considerou que a ASF do ponto de vista técnico, da técnica de seguros, de análise de risco, responsabilidades, estrutura de produtos, níveis de solvência, aspetos ligados à gestão dos seguros, na verificação das empresas comercializam e gerem produtos que têm afinidades com os seguros, enfim todo o ponto de vista técnico não tem dúvidas que a equipa da ASF tenha esse *background*.

Quanto a outros aspetos, sendo as mutualidades entidades distintas das empresas de seguros, que tem um papel muito importante no tecido social ao apresentarem-se como entidades que oferecem produtos complementares quer de benefícios de segurança social, quer de benefícios de saúde, quer outras atividades, muito para além dos produtos com afinidades de seguros isso significa que a ASF tem que investir e conhecer o que são associações mutualistas, como funcionam, o que são os seus balanços, que produtos oferecem, como se relacionam ambas.

Assumiu-se como conhecedora da realidade do Terceiro Setor e considerou muito importante que a ASF não possa ter a sua visão, tem de ser uma visão holística.

É importante que a ASF venha a conhecer bem a atividade mutualista em concreto a Associação Montepio e a MONAF.

Quanto aos compromissos assumidos, o equilíbrio entre operadores e consumidores e a capacitação dos consumidores, considera que há uma grande assimetria de

informação entre consumidores e participantes e beneficiários, é um padrão de toda a atividade financeira porque é muito baixa a literacia financeira, as pessoas vivem com um nível de desinformação bastante elevado, mas é evidente que estes setores não podem tirar partido desta deficiência/insuficiência para assumirem uma posição de mercado que lhes seja favorável. Por isso considerou que a supervisão e a regulação têm aqui um papel muito importante porque têm que efetivamente assegurar este equilíbrio que passa por aumentar a capacitação, mas não pode ser só por aumento da literacia financeira porque isto demora muito tempo porque tem de começar nos primeiros anos de escola.

É necessário dar respostas aos consumidores de hoje e isto só se consegue melhorando a informação, sendo esta muito descodificada, muito simples, mais pequena e mais assertiva ao longo de todo o relacionamento comercial, não é só quando se compra o seguro, porque os problemas acontecem quando ocorrem os sinistros, ter de ser muito pela informação.

Efetivamente ao longo dos últimos 10 anos ocorreram grandes alterações nas estruturas acionistas de controlo interno das seguradoras, no início da crise o capital Português, Espanhol, Francês, Belga, representava 90% da estrutura acionista, hoje são menos de 50%, existiram grandes transações que alteraram o panorama da estrutura acionista e também o panorama de dispersão/concentração de seguradoras. Das 47 empresas de seguros que estavam sobre supervisão da ASF em 2007, só 19 é que mantiveram a estrutura acionista, existiram muitas mudanças.

Em matéria de concorrência a ASF não é Autoridade de Concorrência, embora saiba que há alguma concentração porque 2 ou 3 seguradoras que têm uma quota de 40% a 50%, mas as matérias da concorrência, posições dominantes, monopólios que põem em causa a sã concorrência e o bom funcionamento do mercado isso são matérias para a Autoridade da Concorrência.

É evidente que a ASF deve na sua intervenção zelar para que as empresas de seguros cumpram o regime da Solvência II até porque este diz que quanto maiores são os riscos, maior deve ser a atenção e maior deve ser a prioridade que a ASF deve colocar na supervisão dessas empresas de seguros - princípio da proporcionalidade – sem prejudicar a função de supervisão de todo o sistema. A ASF deve ter especial atenção e monitorizar e fiscalizar as empresas de seguros que revelam maior risco, e os riscos são vários, riscos de crédito, de mercado, operacionais, comerciais, conduta de mercado e riscos relacionados com sistemas de governação.

Sobre os mediadores, a Diretiva da Distribuição trará algum acerto porque havendo maior fasquia de exigência na qualificação no conjunto de deveres de informação ou

de requisitos de supervisão é natural que possa haver algum ajustamento, são cerca de 20000 mediadores, a maior parte são entidades coletivas, há um grupo importante de mediadores individuais, é importante essa variedade e agora tem que haver uma grande atenção para o trabalho que vai resultar da transposição desta diretiva.

Relativamente às competências é evidente que se há mais responsabilidade é preciso cuidar da capacidade técnica e institucional para responder a essas novas atribuições e responsabilidades, é obvio e evidente que para que naquilo que são as novas atribuições e responsabilidades para haver eficácia e reforço da estabilidade e eficácia na supervisão estas autoridades têm que adequar, tem que se preparar com recursos técnicos suficientes para poderem responder. O importante é que do envolvimento destas três entidades resulte realmente um aumento de eficácia da supervisão. É isto que se pretende para que saia reforçada a estabilidade financeira. Os recursos técnicos competentes e com qualificações para que cada um possa contribuir para o todo são imprescindíveis. Cabe ao Legislador pensar e tomar as decisões sobre que meios vai dar aos supervisores para que estes possam responder às novas responsabilidades.

A audição pode ser consultada na íntegra na seguinte ligação:

[Audição da personalidade indicada para Presidente do Conselho de Administração da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões](#)

PARTE IV – CONCLUSÕES

A Assembleia da República, através da Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, procedeu à audição da Dr.^a Maria Margarida de Aguiar, indigitada para Presidente do Conselho de Administração da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, nos termos e para os efeitos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 17.º da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.

O perfil da personalidade indigitada deve adequar-se à função a desempenhar, ser-lhe reconhecida a idoneidade, competência técnica, experiência profissional e formação adequada ao exercício da função.

Das respostas dadas às questões formuladas, bem como da análise e escrutínio da sua nota curricular a Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Administrativa considera que a Dr.^a Maria Margarida de Aguiar reúne os requisitos necessários para o desempenho da função.

Do presente relatório será dado conhecimento ao Governo, através da Secretaria de Estado Adjunta e dos Assuntos Parlamentares, nos termos do n.º 4 do artigo 17.º da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.

Palácio de S. Bento, 2 de maio de 2019

O Deputado Relator


(Nuno Sá)

A Presidente da Comissão


(Teresa Leal Coelho)

PARTE V – ANEXOS

- Ofício dirigido à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa em que o Governo solicitou o agendamento da audição da personalidade indigitada para o exercício do cargo de Presidente do Conselho de Administração da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (anexo a este relatório), Dr.ª Maria Margarida de Lucena de Castelo Branco Corrêa de Aguiar, acompanhado do Curriculum Vitae da Personalidade Indigitada e do parecer da CRESAP, nos termos legais aplicáveis.
- Intervenção inicial da Dr.ª Maria Margarida de Aguiar.

