

GRUPO DE TRABALHO DA ASF

REGULAMENTAÇÃO DO REGIME TRANSITÓRIO APLICÁVEL ÀS ASSOCIAÇÕES MUTUALISTAS EXISTENTES

REGIME DE SUPERVISÃO FINANCEIRA APLICÁVEL ÀS ASSOCIAÇÕES MUTUALISTAS

PODERES DA ASF DURANTE O PERÍODO DE CONVERGÊNCIA

1. Enquadramento

1.1 Na sequência da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 59/2018, de 2 de agosto, que aprova o (novo) Código das Associações Mutualistas ("Código"), e para efeitos do período de convergência durante o qual vigora o regime transitório para adaptação ao regime de supervisão financeira, pelas associações mutualistas relevantes, com vista à progressiva adaptação ao quadro regulatório e de supervisão do setor segurador, foi conferido um conjunto de poderes à ASF (consagrados no n.º 5 do artigo 6.º do diploma preambular que aprova o Código), sem prejuízo dos poderes de tutela dos membros do Governo responsáveis (designadamente, o da área da segurança social).

1.2 O regime transitório para adaptação ao regime de supervisão financeira aplica-se, nos termos do referido Decreto-Lei, às associações mutualistas que, reunindo os critérios estabelecidos no Código, sejam identificadas em despacho dos membros do Governo competentes em razão da matéria, a partir da data desse mesmo despacho e por um prazo de 12 anos.

Através do Despacho n.º 11392-A/2018, dos Gabinetes dos Ministros das Finanças e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, de 27 de novembro de 2018, foram identificadas, para efeitos de aplicação do regime transitório de convergência, as seguintes

associações mutualistas: (i) Montepio Geral Associação Mutualista e (ii) MONAF – Montepio Nacional da Farmácia Associação de Socorros Mútuos.

- 1.3** Ao regime transitório para adaptação ao regime de supervisão financeira, aplica-se o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 59/2018, de 2 de agosto. De acordo com o n.º 6 daquele preceito, cabe à ASF definir, por norma regulamentar, o âmbito, a natureza e o formato da informação inerente aos poderes que lhe foram atribuídos.
- 1.4** Por Despacho do Conselho de Administração da ASF de 13 de dezembro de 2018, foi constituído um Grupo de Trabalho interno multidisciplinar para a regulamentação do regime transitório aplicável às associações mutualistas abrangidas, que integra representantes de sete unidades orgânicas: (i) Departamento de Política Regulatória e Relações Institucionais (DPR), (ii) Departamento de Análise de Riscos e Solvência (DRS), (iii) Departamento de Autorizações e Registo (DAR), (iv) Departamento de Estatística e Controlo de Informação (DES), (v) Departamento de Supervisão Comportamental de Empresas de Seguros e Fundos de Pensões (DSC), (vi) Departamento de Supervisão de Mediação de Seguros e Novos Canais (DSM) e (vii) Departamento de Supervisão Prudencial de Empresas de Seguros (DSS).
- 1.5** Conforme estabelecido no mencionado Despacho, o Grupo de Trabalho deve apresentar ao Conselho de Administração da ASF, após prévia apreciação e discussão em sede de reunião do Comité de Supervisão e Regulação constituído pela Norma de Serviço da ASF n.º 5/18, de 20 de julho de 2018, e até 11 de janeiro, uma análise que identifique quais os poderes de que a ASF dispõe relativamente às associações mutualistas abrangidas pelo regime transitório que não carecem da regulamentação prevista no n.º 6 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 59/2018, de 2 de agosto.
- 1.6** O Grupo de Trabalho reuniu presencialmente a 28 de dezembro de 2018, dando início aos trabalhos inerentes ao mandato que lhe foi atribuído.

1.7 Nestes termos, no ponto 2. seguinte, descrevem-se as conclusões do Grupo de Trabalho quanto à análise dos poderes conferidos à ASF durante o período de convergência e aferição da eventual necessidade de emissão de regulamentação para efeitos do respetivo exercício.

2. Apreciação

2.1 O Grupo de Trabalho analisou individualmente cada um dos poderes de que a ASF passou a dispor relativamente às associações mutualistas abrangidas pelo regime transitório, fixados no n.º 5 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 59/2018, de 2 de agosto, e, tendo presente o teor do n.º 6 deste preceito - segundo o qual "*a ASF define, por norma regulamentar, o âmbito, a natureza e o formato da informação referida nas [alíneas que elencam os poderes que lhe foram conferidos]*" -, constatou que os mesmos são enquadráveis em duas categorias distintas, a saber:

- A. Exercício de poderes pela ASF que não carece de previsão em Norma Regulamentar; e
- B. Exercício de poderes que, por si só, não carece de previsão em Norma Regulamentar, mas (o âmbito, a natureza e o formato da) a informação inerente ao poder em questão deve ser objeto de Norma Regulamentar (salvo algumas exceções, tais como, por exemplo, a realização de inspeções ou alguns pedidos de informação *ad hoc* enquadrável em categorias genéricas fixadas em regulamentação).

Com efeito, atento o teor daquela norma habilitante, com caráter abrangente e reportando a todas as alíneas do n.º 5 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 59/2018, de 2 de agosto (sobre os poderes conferidos à ASF relativamente às associações mutualistas abrangidas pelo regime transitório), é admissível interpretá-la como sendo intenção do legislador (vertida no diploma em vigor) que a regulamentação da ASF abranja (também) a informação associada a

poderes que poderiam não carecer de regulamentação necessária para o respetivo exercício.

2.2 A categoria “Exercício de poderes pela ASF que não carece de previsão em Norma Regulamentar” integra os seguintes poderes:

- **Exigir a realização de auditorias especiais por entidade independente**, designada pela ASF, a expensas da associação mutualista auditada [cf. alínea c) do n.º 5 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 59/2018, de 2 de agosto]

Só por si, a (mera) “*exigência de realização de auditorias especiais por entidade independente*” nos termos fixados na alínea c) do n.º 5 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 59/2018, de 2 de agosto] não tem necessariamente de ser objeto de regulamentação.

Tal não prejudica a possibilidade de a ASF vir a considerar conveniente, em fase posterior, a definição de regras sobre esta matéria, por via regulamentar, a vigorar durante o período de convergência.

- **Dar parecer sobre o relatório anual** previsto na alínea j) do n.º 5 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 59/2018, de 2 de agosto [cf. alínea k) do n.º 5 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 59/2018, de 2 de agosto]

Só por si, “*dar parecer sobre o relatório anual*” a elaborar pela associação mutualista sobre o grau de cumprimento do plano de adaptação ao regime de supervisão previsto no Código das Associações Mutualistas não dependerá de regulamentação adicional. Trata-se de apreciação *a posteriori* que a ASF fará oportunamente, em moldes a definir no atinente aos procedimentos.

- **Propor a decisão conjunta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da segurança social, mediante proposta fundamentada, a antecipação do período transitório, quando a associação mutualista tenha cumprido o plano** de adaptação ao regime de supervisão previsto no Código antes do prazo legalmente previsto (i.e., 12 anos). [cf. alínea l) do n.º 5 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 59/2018, de 2 de agosto]

Só por si, “*propor a antecipação do período transitório no pressuposto de que o plano detalhado de convergência é cumprido pela associação mutualista antes do final do prazo de 12 anos*” não parece carecer de regulamentação adicional. Trata-se de apreciação *a posteriori* que a ASF fará oportunamente, em moldes a definir no atinente aos procedimentos.

2.3 Por seu turno, os seguintes poderes afiguram-se suscetíveis de inserção na categoria “Exercício de poderes que, por si só, não carece de previsão em Norma Regulamentar, mas (o âmbito, a natureza e o formato da) a informação inerente ao poder em questão deve ser objeto de Norma Regulamentar (salvo algumas exceções, tais como, por exemplo, a

realização de inspeções ou alguns pedidos de informação *ad hoc* enquadrável em categorias genéricas fixadas em regulamentação”):

2.3.1 Plano detalhado de convergência

• **Exigir a apresentação de um plano detalhado**, que inclua as fases e atos essenciais para a adaptação ao regime de supervisão previsto na secção III do capítulo X do Código [cf. alínea *a*) do n.º 5 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 59/2018, de 2 de agosto]

• **Verificar o cumprimento pela associação mutualista do plano** apresentado à ASF [cf. alínea *h*) do n.º 5 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 59/2018, de 2 de agosto]

• **Exigir o ajustamento do plano, de forma a incluir medidas tendentes a garantir a convergência progressiva, com vista a atingir a plena conformidade** com as disposições legais, regulamentares e administrativas em vigor para o setor segurador no final do período transitório [cf. alínea *i*) do n.º 5 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 59/2018, de 2 de agosto]

Só por si, (i) a mera “*exigência de apresentação do plano detalhado*” de convergência, (ii) a “*verificação do cumprimento desse mesmo plano pela associação mutualista*” e (iii) a “*exigência do ajustamento do plano detalhado de convergência de forma a incluir medidas tendentes a garantir a convergência progressiva, com vista a atingir a plena conformidade...*” não reclamam, à partida, regulamentação, visto que estamos perante uma habilitação legal.

A ASF solicitará à associação mutualista que lhe submeta um plano detalhado de convergência, verificará o cumprimento do plano que lhe for apresentado, apreciará o grau de observância do mesmo e, em função disso, casuisticamente, poderá vir a exigir a introdução de ajustamentos ao plano.

Contudo, assume-se que será necessário definir previamente, por Norma Regulamentar da ASF, regras quanto ao plano detalhado de convergência. Desde logo, nomeadamente, sobre a estrutura, o conteúdo mínimo, o formato e o prazo para efeitos de submissão do mesmo à ASF.

2.3.2 Relatório anual

• **Exigir a elaboração de um relatório anual pela associação mutualista sobre o grau de cumprimento do plano** detalhado de convergência, **incluindo, quando aplicável, os ajustamentos ao plano** [cf. alínea *j*) do n.º 5 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 59/2018, de 2 de agosto]

Só por si, a “*exigência de elaboração de um relatório anual sobre o grau de cumprimento do plano, incluindo eventuais ajustamentos ao mesmo*” não parece requerer regulamentação.



A ASF solicitará à associação mutualista que lhe submeta um relatório anual sobre o grau de observância do plano de convergência, que reflita eventuais ajustamentos ao plano (que a autoridade de supervisão tenha requerido).

No entanto, será necessário definir previamente, por Norma Regulamentar da ASF, regras quanto ao relatório anual, incluindo o formato e o prazo para efeitos de submissão do mesmo à ASF.

2.3.3 Informação financeira

- **Exigir a apresentação de informação financeira** com referência à data da entrada em vigor do presente decreto-lei [cf. alínea b) do n.º 5 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 59/2018, de 2 de agosto]

Uma vez mais, só por si, a "exigência de apresentação de informação financeira" não pressupõe a emissão de regulamentação, na medida em que a habilitação decorre da legislação.

Porém, à luz do teor da norma habilitante para a regulamentação da ASF (cf. n.º 6 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 59/2018, de 2 de agosto), parece que a definição do âmbito, da natureza e do formato da informação inerente a este poder deve ser objeto de Norma Regulamentar. De igual modo, pese embora não se encontre expressamente consagrado no n.º 6 do referido artigo, afigura-se de definir, também por Norma Regulamentar, o prazo para efeitos de submissão de informação à ASF.

2.3.4 Análise/verificação da situação e/ou atuação das associações mutualistas face às disposições legais, regulamentares e administrativas em vigor para o setor segurador, salvaguardadas, quando aplicável, as regras previstas no Código

- **Proceder à verificação da conformidade das associações mutualistas com as exigências em matéria de provisões técnicas, dos requisitos de capital, da avaliação dos elementos do ativo e do passivo, das regras de investimento e dos fundos próprios** por referência às disposições legais, regulamentares e administrativas em vigor para o setor segurador, salvaguardadas as regras previstas no Código [cf. alínea e) do n.º 5 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 59/2018, de 2 de agosto]

- **Analisar o sistema de governação e os riscos a que as associações mutualistas estão ou podem vir a estar expostas e a sua capacidade para avaliar esses riscos**, por referência às disposições legais, regulamentares e administrativas em vigor para o setor segurador [cf. alínea f) do n.º 5 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 59/2018, de 2 de agosto]

- **Verificar a atuação das associações mutualistas no seu relacionamento com os subscritores de modalidades de benefícios de segurança social**, por referência às disposições legais, regulamentares e administrativas em vigor para o setor segurador [cf. alínea g) do n.º 5 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 59/2018, de 2 de agosto]

Só por si, os poderes de (i) "verificação da conformidade das associações mutualistas com as exigências em matéria de provisões técnicas, dos requisitos de capital, da avaliação dos elementos do ativo e do passivo, das regras de investimento e dos fundos próprios", (ii) "análise do sistema de governação e dos

riscos a que as associações mutualistas estão ou podem vir a estar expostas e a sua capacidade para avaliar esses riscos” e (iii) “verificação da atuação das associações mutualistas no seu relacionamento com os subscritores de modalidades de benefícios de segurança social” não precisam de enquadramento em regulamentação, dado que, conforme mencionado anteriormente noutras situações semelhantes, o legislador conferiu uma habilitação legal à ASF para o respetivo exercício.

Todavia, atendendo à redação abrangente da norma habilitante para a regulamentação da ASF (cf. n.º 6 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 59/2018, de 2 de agosto), a definição do âmbito, da natureza e do formato da informação inerente aos referidos poderes deve ser objeto de Norma Regulamentar (porquanto a ASF não dispõe atualmente de informação sobre as associações mutualistas que lhe permita exercer estes poderes). Ou seja, o exercício dos poderes em apreço está condicionado pela necessidade de a ASF dispor de informação que apenas pode ser prestada pelas associações mutualistas abrangidas. De igual modo, pese embora não se encontre expressamente consagrado no n.º 6 do referido artigo, afigura-se de definir, também por Norma Regulamentar, o prazo para efeitos de submissão de informação à ASF.

2.3.5 Obtenção de informação adicional à anteriormente referida

- **Obter informações pormenorizadas sobre a situação das associações mutualistas e o conjunto das suas atividades** através, nomeadamente, da recolha de dados, da exigência de documentos relativos ao exercício da atividade ou de inspeções a efetuar nas instalações das associações mutualistas [cf. alínea d) do n.º 5 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 59/2018, de 2 de agosto]

Com exceção de algumas situações, tais como (i) a possibilidade de a ASF promover ações de supervisão *on-site*/inspeções (atenta a natureza desta modalidade de ação de supervisão e ao facto de decorrer da lei a habilitação para a realização de “inspeções a efetuar nas instalações das associações” mutualistas) ou (ii) carecer fundamentadamente de obter informações adicionais *ad hoc* imprescindíveis ao exercício dos poderes que lhe foram conferidos e desde que subsumíveis a categorias genéricas fixadas em Norma Regulamentar, o teor concreto da norma habilitante para a regulamentação da ASF (cf. n.º 6 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 59/2018, de 2 de agosto) conjugado com a utilização, pelo legislador, da expressão “pormenorizadas”, pode conduzir à interpretação que a definição do âmbito, da natureza e do formato da informação inerente a este poder deve ser objeto de Norma Regulamentar. Nesse sentido, a emissão de Norma Regulamentar mostra-se necessária por questões de segurança jurídica. De igual modo, pese embora não se encontre expressamente consagrado no n.º 6 do referido artigo, afigura-se de definir, também por Norma Regulamentar, o prazo para efeitos de submissão de informação à ASF.

3. Conclusões e próximos passos

3.1 Após análise, o Grupo de Trabalho concluiu que, por razões de certeza e segurança jurídicas, o exercício da maioria dos poderes de que a ASF dispõe no período de convergência exige a emissão de regulamentação.

3.2 Deve notar-se que, a circunstância referida no ponto anterior pode introduzir limitações materiais aos poderes que, efetivamente, a ASF pode exercer no imediato. De facto, como

se constatou anteriormente, o exercício dos poderes conferidos à ASF encontra-se condicionado pelos *timings* associados aos requisitos e aos procedimentos, legal e estatutariamente previstos, aplicáveis à elaboração de regulamentação pela ASF (e que incluem, nomeadamente, a consulta à “comissão de acompanhamento da transição para o regime de supervisão”, a constituir nos termos da alínea *b*) do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 59/2018, de 2 de agosto, e a consulta pública, exigível nos termos dos Estatutos da ASF).

3.3 Na prática, os poderes enquadráveis na categoria A. “Exercício de poderes pela ASF que não carece de previsão em Norma Regulamentar” são de exercício pontual (“*exigir a realização de auditorias especiais por entidade independente...*”) ou não são de exercício imediato, devendo ser exercidos em fase subsequente do período de convergência (“*dar parecer sobre o relatório anual*” ou “*propor a decisão conjunta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da segurança social a antecipação do período transitório quando a associação mutualista tenha cumprido o plano de adaptação ao regime de supervisão previsto no Código antes do prazo legalmente previsto*”).

3.4 Neste contexto, o Grupo de Trabalho encontra-se atualmente a preparar um anteprojeto de Norma Regulamentar inicial que defina o âmbito, a natureza e o formato da informação de que a ASF necessita, numa primeira fase, para efeitos de exercício dos poderes que lhe foram atribuídos pelo legislador.

3.5 Em paralelo, o Grupo de Trabalho sinalizou adicionalmente alguns pontos que carecem de exame mais aprofundado, pelo que se encontra agendada uma nova reunião para o dia 14 de janeiro de 2019, com vista à continuação dos trabalhos.

4. Proposta

Assim, nos termos do Despacho do Conselho de Administração de 13 de dezembro, vem o Grupo de Trabalho submeter à consideração superior a análise efetuada quanto à aferição

da eventual necessidade de emissão de regulamentação para efeitos de exercício dos poderes de que dispõe durante o período de convergência, assim como a abordagem proposta no sentido de preparação de anteprojeto de Norma Regulamentar inicial que defina o âmbito, a natureza e o formato da informação de que a ASF necessita, numa primeira fase.

Lisboa, 11 de janeiro de 2019