

CONFERÊNCIA COMEMORATIVA DOS 40 ANOS DA AUTORIDADE DE SUPERVISÃO DE SEGUROS E FUNDOS DE PENSÕES

Intervenção da Senhora Presidente da ASF, Dra. Margarida Corrêa de Aguiar, na sessão de abertura da Conferência Comemorativa dos 40 anos da ASF

17 de novembro de 2022
Centro Cultural de Belém, Lisboa

Muito bom dia a todos.

Gostaria de, em meu nome e do Conselho de Administração, dar as boas-vindas a todos os que participam nesta Conferência Comemorativa do 40º aniversário da Autoridade de Supervisão dos Seguros e Fundos de Pensões (ASF) e agradecer a presença de todos.

Dirijo uma palavra de particular agradecimento ao Senhor Ministro das Finanças, Dr. Fernando Medina, que nos honrou com a sua presença na sessão de abertura desta Conferência.

Muito obrigada aos Senhores Conferencistas e Moderadores por se associarem a esta iniciativa.

E uma palavra de agradecimento é devida aos CTT – Correios de Portugal pela criação e emissão de um selo comemorativo para assinalar os 40 anos de existência da ASF, já introduzido no circuito postal e cuja obliteração ocorrerá no final da Conferência.

Cumprimento os representantes das autoridades de regulação e de supervisão nacionais e europeias presentes na Conferência e agradeço aos ex-Presidentes e ex-Administradores da ASF terem aceitado o convite para estarem hoje connosco.

Minhas senhoras e meus senhores,

- 17 de novembro de 1982 constitui uma data marcante que assinala os 40 anos da constituição da ASF.

Comemoramos a construção de uma entidade reguladora e supervisora do setor financeiro que tem hoje uma intervenção insubstituível e de reconhecida competência e independência.

E celebramos, também, a introdução em Portugal de uma visão moderna da supervisão.

Olhando para trás podemos dizer: *o que andámos para aqui chegar!*

E porque numa organização é, fundamentalmente, o conjunto das pessoas que a integram e a fazem funcionar e evoluir ao longo da sua vida, não poderia deixar de começar esta intervenção por render um merecido tributo aos Colaboradores da ASF e do então Instituto de Seguros de Portugal, sinónimos que são de dedicação, de compromisso e de profissionalismo e a quem manifesto a minha estima e gratidão.

- Uma celebração condigna do percurso de quatro décadas, rico de acontecimentos que construíram a história da instituição e marcaram a evolução dos seguros e dos fundos de pensões, não estaria completa sem um olhar retrospectivo, necessariamente breve nas circunstâncias, para os relembrar.

As instituições são feitas do seu passado e para as compreendermos e perspetivarmos o seu futuro a sua história não deve ser ignorada.

Contar esta história em poucas linhas é, em si mesmo, um exercício arriscado, mas que me atrevo a fazer.

- O nascimento do ISP – A dimensão comunitária

Este percurso de quatro décadas teve como ponto de partida o Decreto-Lei n.º 302/82, de 30 de julho, que criou o Instituto de Seguros de Portugal (ISP), com o principal objetivo de assegurar, na linguagem da época, a coordenação e fiscalização da atividade de seguros, de resseguros e da respetiva mediação.

Posteriormente, o despacho de 28 de outubro de 1982, da Secretaria de Estado do Tesouro, determinou o início da atividade do ISP em 17 de novembro de 1982, data que hoje assinalamos.

A ASF foi instituída, também, para implementar um regime de supervisão das empresas de seguros assente na solvência, facto que antecipava em três anos a introdução do regime comunitário que resultaria da integração de Portugal na Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1 de janeiro de 1986.

▪ O nascimento do ISP – A liberalização do mercado

Uma outra marca dos anos 80 e da constituição do ISP foi a abertura do mercado dos seguros à iniciativa privada.

Em 1983, é aprovado o diploma que passa a permitir o exercício das atividades bancária e seguradora por empresas privadas e outras entidades da mesma natureza, verificando-se, desta feita, a reabertura dos seguros à iniciativa privada nacional.

Assim, em 1986, é constituída a primeira empresa de seguros de capitais privados, após o 25 de abril, iniciando-se um processo de transferência para o setor privado da atividade seguradora que levou à constituição de 12 novas empresas de seguros com capitais privados, até ao final da década e ao início do processo de privatização do capital das empresas de seguros detidas pelo Estado.

Este é um passo decisivo no reforço do papel do supervisor, já que as seguradoras deixam de ser constituídas por decreto e passam a ser autorizadas pelo supervisor.

▪ O nascimento do ISP – O alargamento de competências

Uma outra marca destes 40 anos da ASF é o alargamento das suas atribuições e âmbito de ação.

Desde os seus primeiros anos de existência, o ISP envolveu-se nos trabalhos para a implementação de um regime de fundos de pensões em Portugal.

É neste contexto que em 1985 é instituído o regime jurídico dos fundos de pensões, regime esse supervisionado pelo ISP, inicialmente geridos por empresas de seguros autorizadas do ramo Vida e, a partir de 1986, também geridos por entidades gestoras de fundos de pensões.

- Os Anos 90 – O aprofundamento da dimensão europeia e a dimensão da defesa do consumidor

Nos anos 90, verifica-se o alargamento da atividade no mercado de seguros nacional, de forma muito acentuada, às empresas com sede noutros Estados-Membros da União Europeia.

No ano seguinte à transposição das segundas diretivas para a ordem jurídica nacional, em 1992, foram aprovadas as terceiras diretivas, regulando a concessão de uma autorização única, válida em toda a Comunidade, e a aplicação do princípio da supervisão pelo Estado-Membro de origem à sua atividade em qualquer outro Estado-Membro, que passou a ser exercida após um processo de mera notificação.

Estas diretivas seriam transpostas para o direito nacional em 1994, passando a atividade de seguro direto a estar sujeita ao designado princípio do “passaporte comunitário”.

Os anos 90 são ainda marcados por uma crescente preocupação pelos direitos do consumidor.

É neste contexto que o ISP institui uma área especificamente vocacionada para apoiar os consumidores de seguros e de fundos de pensões, prestando esclarecimentos e gerindo reclamações apresentadas por particulares contra operadores supervisionados, com atendimento ao público.

- O Novo milénio

Na primeira década do novo milénio deram-se passos decisivos na instituição de uma supervisão independente, mas também interdependente.

Já há muito se percebera a importância da articulação entre supervisores e, nesse contexto, é constituído, em 2000, o Conselho Nacional de Supervisores Financeiros (CNSF), com o objetivo de institucionalizar e organizar a cooperação entre as três autoridades de supervisão do

sistema financeiro – Banco de Portugal, Comissão do Mercado de Valores Mobiliários e Instituto de Seguros de Portugal.

Em 2001, foi aprovado o novo estatuto do ISP, assumindo-se como uma autoridade independente, atribuindo aos seus órgãos um amplo poder regulamentar e ampliando as competências decisórias em matéria de supervisão cujos titulares passaram a estar sob regime de inamovibilidade.

Na União Europeia, é criado, em 2002, o Comité das Autoridades Europeias de Supervisão de Seguros e de Pensões Complementares de Reforma (CEIOPS), institucionalizando, ainda que de forma embrionária, um modelo de supervisão europeia de seguros e integrando as autoridades nacionais de supervisão de seguros e de fundos de pensões dos países membros da União Europeia e do Espaço Económico Europeu.

O ISP foi sofisticando a sua ação e em 2004 entra em funcionamento o Portal ISPnet, para efeitos do envio ao supervisor pelos operadores dos elementos financeiros e estatísticos, o que se traduziu num novo patamar de supervisão.

- O regime Solvência II

O novo milénio inicia-se, também, com a construção e implementação do regime Solvência II.

O processo de revisão da regulação do setor segurador na União Europeia iniciou-se formalmente em 2001.

Foi um processo longo e exaustivo, o qual terminou em 2008 com a aprovação da Diretiva Solvência II.

No contexto da implementação do novo sistema europeu de supervisão financeira, é constituída em 2011 a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA).

A Diretiva Solvência II seria transposta para o direito nacional em 2015, produzindo efeitos a partir de 2016, regime que hoje rege a supervisão das empresas de seguros.

O regime Solvência II alterou de forma substancial a regulação e a supervisão do setor segurador europeu e nacional, adotando requisitos baseados no risco, impondo a implementação de robustos sistemas de governação e maior transparência na divulgação de informação e tornando o processo de supervisão muito mais complexo e exigente.

- A Supervisão Comportamental

Mas o século XXI é marcado, também, por uma nova dimensão na atividade do ISP: a supervisão comportamental.

Importa assinalar, a este propósito e do ponto de vista regulatório, a aprovação da primeira diretiva relativa à mediação de seguros, com a consagração do princípio da autorização única para o exercício da atividade de mediação de seguros na União Europeia e com o foco da supervisão da atividade apenas na proteção do consumidor.

Esta diretiva seria revogada em 2016 pela diretiva da distribuição de seguros, que a equiparou, em várias matérias, à distribuição promovida por mediadores de seguros, e que seria transposta em 2019 para o direito nacional pelo atual regime jurídico da distribuição de seguros e resseguros.

No que se refere aos fundos de pensões, a Diretiva IORP I, aprovada em 2003, constituiu um importante passo na direção de um mercado interno de realização dos planos de pensões profissionais, organizado à escala europeia, sendo substituída, em 2016, pela Diretiva IORP II, que enunciou regras de supervisão mais exigentes ao nível da governação e determinou regras mais incisivas em matéria comportamental.

A transposição destas diretivas levou, nos fundos de pensões, a enfatizar, também, a supervisão comportamental, nomeadamente impondo, desde 2006, para os planos de maior dimensão, uma comissão de acompanhamento e criando a figura do provedor dos participantes e beneficiários para os planos de pensões do 3º Pilar e instituindo regras de informação e transparência contratual.

Mais relevante ainda foi a aprovação, em 2008, do regime jurídico do contrato de seguro, que agregou num único instrumento, sob forma consolidada, o regime aplicável ao contrato de seguro.

É assim, neste contexto de desenvolvimentos regulatórios em matéria comportamental, que foi constituída no ISP, em 2005, uma Equipa de Conduta de Mercado, a qual veio dar origem, em meados de 2007, ao Departamento de Supervisão de Conduta de Mercado que ganharia, em 2014, plena autonomia face à supervisão prudencial.

No final de 2019, foi-se mais longe na ASF, com a integração na supervisão comportamental do apoio ao consumidor e da literacia financeira.

- A segunda Década do Século XXI - A crise

A segunda década do século XXI é anunciada pela crise.

Em 2007 dá-se a denominada crise do subprime e, em 2008, a falência do Lehman Brothers.

A crise financeira transformou-se, sobretudo a partir de 2010, numa crise da dívida pública, a qual se alastrou à economia real.

Estes efeitos foram sentidos, com maior impacto na situação de solvência de diversas empresas de seguros pertencentes a grupos bancários em dificuldade, o que determinou a sua alienação.

Neste cenário surgiram no mercado nacional novos investidores, que até então não tinham participado no mercado segurador.

Surgem, assim, como acionistas de empresas de seguros, *hedge funds* e também investidores provenientes de novas geografias, em particular da República Popular da China.

É assim, que, ao contrário do que se passara desde a década de 1990, a quota de mercado de empresas de seguros detidas por grupos bancários, tal como a quota das empresas de seguros controladas por grupos nacionais, é hoje pouco expressiva, contrariamente ao peso das

empresas de seguros controladas por grupos sediados em países da União Europeia e em países terceiros à União Europeia.

- É neste contexto que ganha peso a consciência da importância das autoridades independentes de regulação e supervisão, com a aprovação da Lei-quadro das entidades administrativas independentes, que determinaria, em 2015, a aprovação dos estatutos atuais da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, sendo reforçada a independência desta Autoridade.

Apesar do aprofundamento da independência da ASF, não posso deixar de referir que esta década e a crise que marcou a dívida portuguesa deram origem a medidas legislativas de natureza orçamental extremamente restritivas da independência da ASF, e, conseqüentemente, dos meios ao seu dispor, algumas das quais ainda perduram e que determinaram a cessação de funções de inúmeros quadros, de tal forma que, quando assumi funções, em junho de 2019, o número de trabalhadores desta Autoridade atingira um mínimo histórico, inferior ao de 2010.

- Os últimos anos foram marcados por novos desafios

É de assinalar a emergência, em 2020, da COVID-19, que constituiu um quadro circunstancial especialmente adverso que impôs à escala global uma crise sanitária sem precedentes nos últimos 100 anos, com conseqüências para o setor segurador e o setor dos fundos de pensões e para o próprio processo de supervisão.

Também, o Brexit, em 2021, levou o Reino Unido a deixar de pertencer à União Europeia, cessando a atividade em Portugal de centenas de empresas de seguros e mediadores, antes autorizados ao abrigo da autorização única no Espaço Económico Europeu.

E hoje vivemos, como todos sabemos, momentos conturbados, em que a conjuntura económica se mantém fortemente influenciada pelos impactos da invasão da Ucrânia pela Rússia, num momento crítico para o processo de recuperação europeia e mundial, ainda sob o rescaldo de dois anos de pandemia.

- Esta curta viagem pela história, evidencia 40 anos marcados por uma crescente atribuição e complexificação de competências e responsabilidades da ASF, por uma integração crescente dos regimes europeus e conseqüente aprofundamento da relação da ASF com as autoridades europeias de regulação e supervisão.
- A ASF é hoje uma instituição madura, reconhecida pela sua missão ao serviço das famílias e da economia em Portugal. A história e os anos mais recentes são prova disto mesmo.

Pese embora a ASF esteja enraizada no nosso país, há muito ainda para fazer. O enraizamento depende, entre outros fatores, da notoriedade que é reconhecida quanto à sua importância e utilidade.

Constitui, como tal, um desafio para a ASF ser capaz de aumentar essa notoriedade, o que passa por trabalhar com competência e qualidade e dar visibilidade ao trabalho que faz e de quem o realiza.

É, assim, que será possível fazer crescer a confiança da sociedade e da economia na regulação e supervisão de ambos os setores segurador e dos fundos de pensões.

A ASF tem feito um esforço suplementar nos últimos anos para comunicar mais e melhor, procurando dar maior transparência e visibilidade às suas decisões.

Este esforço que tem contribuído para aumentar o escrutínio público e institucional que é fundamental para responsabilizar a ASF, contribuindo para uma atuação equilibrada, isenta e ponderada.

Devo sublinhar o papel importante da comunicação social na divulgação das decisões e dos trabalhos da ASF e do acompanhamento que faz da nossa atividade, contribuindo assim para esse escrutínio que se pretende que seja exigente, abrangente e permanente.

Ainda no quadro da notoriedade, sublinho, também, que a ASF tem feito nos últimos anos progressos na abertura à sociedade, materializados em parecerias com a academia – como por exemplo as que nos permitem trazer hoje à Conferência dois estudos relevantes –, na

promoção do conhecimento e da investigação – concretamente com o lançamento em 2021 do Prémio Investigação ASF – e na cooperação com instituições congéneres, *stakeholders* e entidades da sociedade civil – de que é exemplo a constituição em 2022 do Fórum ASF da Conduta de Mercado.

A ASF é uma entidade reguladora independente de qualquer poder, o que é visível no plano da sua governação e no plano técnico.

O trabalho da ASF, enquanto entidade reguladora independente, assenta no princípio da autonomia e independência, o qual deve ter aplicação efetiva no seu funcionamento, seja na tomada de decisões regulatórias, de supervisão e sancionatórias, seja quanto aos recursos financeiros de que necessita e à sua gestão para investir em recursos humanos e tecnologia.

Ou seja, a concretização do seu mandato legal está dependente desta condição.

Não é possível dar resposta às crescentes competências e responsabilidades que o legislador nacional e o legislador europeu têm vindo a atribuir à ASF e à maior complexidade dos mercados financeiros e emergência de novos desafios sem um forte compromisso de autonomia e independência de gestão financeira.

Uma regulação e supervisão fortes são o melhor seguro para o bom funcionamento do mercado, para a efetiva proteção dos consumidores, para assegurar operadores capacitados e garantir a estabilidade financeira. No final do dia, todos ganham.

A ambição da ASF é trabalhar bem e contribuir, assim, para um País melhor.

E o futuro está aí, com a necessidade de gerirmos os desafios impostos por ambas as crises: a pandemia e a guerra.

Mas não podemos, no entanto, perder de vista os desafios estruturantes que as crises se encarregaram, aliás, de mostrar que temos de persistir em encontrar respostas.

Refiro-me, entre outros, aos desafios ligados à transição climática, à redução do *protection gap* em diversos riscos relevantes, à transição digital, ao aumento da longevidade e ao envelhecimento demográfico e à recolha e tratamento de dados pessoais, alguns dos quais serão objeto de debate nesta Conferência.

Os seguros e os fundos de pensões têm um papel relevante a desempenhar e estão bem capacitados para responder à atual conjuntura e aos desafios estruturantes, fruto de um trabalho coletivo de reforço dos níveis de solvência, de profissionalização da gestão do risco, de melhoria dos sistemas de governação, de investimento na inovação e de mais qualidade na relação com os consumidores.

Termino com uma mensagem de agradecimento aos colaboradores da ASF, aos operadores do setor segurador e do setor dos fundos de pensões, às entidades públicas e organizações congéneres nacionais e internacionais, aos responsáveis do governo com responsabilidades em áreas conexas com a atividade da ASF, aos consumidores de seguros e aos consumidores dos fundos de pensões, enfim a todas as pessoas e organizações com as quais a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões interage e colabora.

Desejo a todos que nos acompanham, aqui e à distância, uma proveitosa Conferência.

Muito obrigada pela vossa atenção.