

**A supervisão prudencial e de conduta  
de mercado no contexto de uma visão  
integrada dos riscos**



## A. A supervisão prudencial e de conduta de mercado no contexto de uma visão integrada dos riscos

### 1. Enquadramento

A necessidade de regulação e supervisão no sector financeiro em geral é justificada, nomeadamente, pela existência de importantes assimetrias de informação entre os consumidores e os prestadores de serviços e pelo elevado grau de importância dos serviços financeiros na economia global.

É indubitável que a liberalização e a inovação financeira podem contribuir decisivamente para que os mercados financeiros desempenhem um papel central na eficiência da economia. Efectivamente, o funcionamento adequado destes mercados pode proporcionar uma eficiente alocação de recursos e contribuir para um crescimento sustentado. Contudo, é igualmente visível que o mau funcionamento dos mercados financeiros potencia a ineficiência económica e pode mesmo gerar graves situações de crise.

Ora, como se tem vindo a demonstrar recorrentemente, os mercados financeiros não funcionam satisfatoriamente sem regulação e supervisão. A História mostra a sua vulnerabilidade a crises cíclicas que, na ausência de mecanismos estabilizadores contracíclicos, têm enormes custos e consequências sociais.

Por isso, os reguladores e os supervisores desempenham um papel de grande importância para o bom funcionamento do sistema financeiro, competindo-lhes contribuir no sentido da definição de um quadro regulador adequado e supervisionar a actividade proporcionando as condições para que as instituições e os mercados funcionem com eficiência e com estabilidade.

No sector segurador e fundos de pensões esta necessidade é de importância primordial, dadas as funções que o mesmo desempenha, quer na protecção da actividade diária das famílias e das empresas, quer na captação de poupança a médio e longo prazo.<sup>1</sup>

A regulação e a supervisão do sector financeiro e, em particular, no sector em apreço, visam assim responder a desafios concretos colocados pelo funcionamento imperfeito do mercado e que não podem, por isso, ser plenamente resolvidos através do seu livre curso.

Os objectivos que assistem à regulação e supervisão financeiras, nas suas vertentes prudencial e de conduta de mercado, atendem, deste modo, a problemas que advêm do normal funcionamento económico, mas que têm por objectivo a promoção de um mercado estável, eficiente e transparente. Apesar de os objectivos que presidem à regulação serem aparentemente distintos, a promoção de um mercado eficiente e competitivo e o estímulo ao seu crescimento, por um lado, e a protecção dos interesses dos consumidores, por outro, encontram-se, como se pretende ilustrar através do presente estudo, interligados.

A avaliação prudencial das garantias de capital e da solvência dos operadores, bem como a definição de regras e recomendações de boas práticas de governação, beneficiam não só a eficiência e a estabilidade de cada entidade particular e do mercado como um todo, como visam proteger os consumidores de um dos maiores riscos para a preservação dos seus interesses – o risco de insolvência de um operador.

<sup>1</sup> "A sound regulatory and supervisory system is necessary for maintaining efficient, safe, fair and stable insurance markets and for promoting growth and competition in the sector. Such markets benefit and protect policyholders" in "Insurance Core Principles and Methodology", International Association of Insurance Supervisors (IAIS), Outubro 2003, pág. 4.

Por seu turno, a supervisão da conduta de mercado, mais directamente relacionada com a protecção imediata dos consumidores, não pode descurar as implicações que as falhas na actuação dos operadores junto dos respectivos clientes podem representar para a solvência e para a solidez financeira dos mercados.

No contexto da articulação entre as dimensões prudencial e de conduta de mercado, mostra-se igualmente conveniente assinalar o significativo custo que as más práticas dos operadores, ao nível contratual e pré-contratual, no âmbito da comercialização de produtos e serviços e do acompanhamento da execução dos contratos celebrados, acarretam para a respectiva solidez financeira.

Importa, por isso, ponderar os conceitos que subjazem à definição da supervisão prudencial e de conduta de mercado, visando avaliar estas dimensões em função das matérias que cada uma delas usualmente abrange e identificando os seus pontos de contacto.

Assim, atente-se em particular ao conceito de *mis-selling*, originalmente relacionado, de forma mais estrita, com as falhas verificadas no momento de comercialização de um produto ou serviço financeiro, o qual, face à experiência concreta e às respectivas consequências, passou a ser entendido de forma mais abrangente.

Com efeito, uma deficiente concepção de produtos, o insuficiente cumprimento dos deveres de informação e aconselhamento dos clientes, em particular no que concerne às características e riscos associados a determinado tipo de produto, bem como as práticas adoptadas na comercialização e no acompanhamento da execução dos contratos, designadamente no que se refere à regularização de sinistros e tratamento de reclamações e à adequada gestão das expectativas do cliente em relação à natureza e finalidade do produto ou serviço contratado, podem acarretar elevados custos económicos para os operadores, colocando eventualmente em causa o cumprimento dos requisitos de carácter prudencial e a sua solvência financeira.

Nestes termos, é conveniente que os operadores desenvolvam as diligências necessárias e disponham de procedimentos e mecanismos que assegurem a adequação dos produtos concebidos e comercializados às necessidades particulares dos clientes.

O desenvolvimento de uma estratégia completa e adequada para responder aos desafios colocados pelo risco de *mis-selling*, que tenha em conta os canais de distribuição e de divulgação utilizados, previne a ocorrência de custos inesperados originados pela insatisfação dos consumidores em relação aos produtos ou serviços contratados.

Reconhecendo o *mis-selling* como um importante risco reputacional, interessa, deste modo, que as empresas desenvolvam os «*reasonable steps*» to obtain information about a customer's circumstances»<sup>2</sup> e avaliem estes factores em todo o processo negocial ponderando-os no quadro da gestão de riscos.

Esta noção é, aliás, secundada por JEAN-FRANÇOIS BOURDEAUX, que refere que «*toutes les étapes de ce processus qui va de la conception du produit jusqu'au paiement des sinistres devront bien évidemment être "traçables" pour satisfaire aux exigences de qualité (il faut mesurer pour manager), mais aussi pour répondre aux demandes de la justice et du régulateur et justifier le calcul de risque opérationnel qui en découlera. Un approche systématique tout du long de la chaîne de valeur devrait ainsi réduire les coûts sinon de traitement ou de prévention, du moins des dommages et des amendes que juges*

<sup>2</sup> «Esforços razoáveis» para obter informação acerca das circunstâncias particulares dos consumidores» (Tradução livre) in "Clarifying mis-selling", UK Financial Services Authority, 17 de Julho de 2003.

*et régulateurs, toujours plus soucieux de rétablir les équilibres entre contractants, pourraient lever à l'encontre des assureurs dans de plus en plus de pays».*<sup>3</sup>

De facto, considerando algumas das situações vindas a público no contexto da crise financeira que tem vindo a abalar os mercados e economias internacionais há mais de dois anos, é possível constatar que estas têm frequentemente origem numa gestão inadequada e incompleta dos riscos a que as instituições estão sujeitas, que não pondera devidamente os riscos associados à divulgação insuficiente de informação aos clientes e/ou consumidores, ao desadequado reporte de informação financeira, ao incumprimento de requisitos de idoneidade, qualificação e experiência ou a falhas ao nível dos sistemas de gestão de riscos e de controlo interno das empresas. Esta realidade acarretou, como foi publicamente observável, efeitos perversos para clientes e operadores, tal como para a credibilidade e estabilidade do mercado como um todo.

Desenvolvendo as noções anteriormente expostas, na Secção 3 são abordados alguns princípios internacionais relacionados com a supervisão prudencial e de conduta de mercado ao passo que a Secção 4 se debruça sobre a abordagem comunitária e nacional desta realidade. Na Secção 5 são descritos alguns casos recentes onde a capacidade financeira das empresas se mostrou gravemente afectada e onde se evidenciou que as componentes prudencial e comportamental da supervisão se encontram fortemente relacionadas.

## 2. Supervisão prudencial e de conduta de mercado: duas faces da supervisão financeira

Os conceitos de supervisão prudencial e de conduta de mercado não se assumem como noções estanques, concretizando-se, sobretudo, no tipo de matérias que abrangem.

Com efeito, a supervisão prudencial tem como principal enfoque a manutenção, por parte dos operadores de mercado, de recursos financeiros e de liquidez adequados, bem como de sistemas de gestão de riscos eficazes<sup>4</sup>. Pode, assim, considerar-se que este objectivo de estabilidade tem duas vertentes: uma micro-prudencial, referente à disciplina financeira e controlo dos riscos de determinada actividade, individualmente considerada, e uma macro-prudencial, que reflecte a estabilidade do sistema financeiro, na sua globalidade, abrangendo, para esse efeito, todas as entidades que nele participam.

Por seu turno, a supervisão da conduta de mercado visa assegurar elevados padrões de conduta por parte dos operadores de molde a promover um nível de segurança que proteja, de forma conveniente, os interesses dos consumidores e garanta a sua confiança no mercado.

Estes padrões de conduta devem estar presentes em toda a actividade, mas são usualmente mais visíveis no momento da divulgação dos produtos, mediante o recurso à publicidade, na fase da comercialização, na qual se destaca o cumprimento dos deveres de informação e aconselhamento, e no acompanhamento da execução dos contratos, particularmente no âmbito da gestão de sinistros e de reclamações.

A assimetria de informação entre consumidores e operadores, bem como o grau de especialização e a difícil apreensão das características, natureza, finalidade e riscos associados aos produtos e serviços do sector financeiro, têm tornado esta dimensão da supervisão cada vez mais relevante.

<sup>3</sup> "Todas as etapas do processo que vai desde a concepção do produto à regularização de sinistros devem ser seguidas de modo a satisfazer as exigências de qualidade (é necessário mensurar para gerir), mas também para responder às exigências legais e regulamentares e fundamentar o cálculo do risco operacional que daí resulta. Uma abordagem sistemática ao longo de toda a cadeia de valor deve ainda reduzir os custos de tratamento ou de prevenção ou pelo menos as coimas e danos que os juizes e supervisores, numa sociedade que pretende, cada vez mais, restabelecer os equilíbrios entre as partes contratantes, têm vindo a impor às empresas de seguros num grande número de países" (Tradução livre), in «Émergence d'un nouveau risque: la "malvente"», in Risques, n.º 79, Setembro de 2009.

<sup>4</sup> Cfr. "Principles for the conduct of insurance business", International Association of Insurance Supervisors, Dezembro de 1999, Principle 3.

Contudo, a necessidade de desenvolver regras que assegurem a transparência do mercado e protejam os interesses dos consumidores não é unicamente vantajosa na dimensão restrita da conduta de mercado mas promove, também, como anteriormente referido, a adequada solvência dos operadores.

A subsistência de elevados padrões de conduta visa igualmente assegurar a conservação da confiança nos sectores em apreço, preservando a reputação das entidades que neles operam, essencial no domínio de relações comerciais que se pretendem fortes e duradouras. Esta é, aliás, a posição expressa por STEFANO MIANI e ALBERTO DREASSI: *"The link between market conduct and reputational risks highlight how poor market discipline and consumer protection may increase the risk borne by the company, therefore influencing also the management and control of other risks, ultimately changing the solvency profile of the firm."*<sup>5</sup>

No sector segurador, caracterizado pela inversão do ciclo produtivo<sup>6</sup>, uma relação de confiança entre empresas de seguros e os seus credores específicos revela-se ainda mais importante.<sup>7</sup>

Assim, embora, de um ponto de vista teórico, a supervisão prudencial se debruce sobre a monitorização da saúde financeira das empresas e a promoção de mercados estáveis e eficientes e a supervisão de conduta de mercado esteja usualmente associada à fiscalização da actuação dos operadores de mercado no contexto do seu relacionamento com os consumidores, a linha que divide estas duas dimensões complementares da supervisão é bastante ténue, verificando-se, por vezes, uma sobreposição das duas abordagens.

À semelhança da interligação existente entre os riscos associados à má conduta dos operadores e os riscos financeiros das empresas, e à necessidade de estes serem integrados, de forma conjunta, numa estratégia comum e abrangente de gestão de riscos, também as dimensões prudencial e comportamental devem ser devidamente articuladas. Adicionalmente, uma supervisão eficaz deve atender à forma como é gerido o negócio, não se imiscuindo no processo mas antes adaptando-se às situações concretas e incentivando as boas práticas dos operadores.

No caso específico da actividade seguradora, assume especial relevância a incorporação de factores financeiros e não financeiros nos processos de condução do negócio. Desde logo, o ciclo de produção invertido que caracteriza os seguros exige necessariamente que processos tão importantes como a tarificação dos produtos e o provisionamento das responsabilidades (que pressupõem a assunção de responsabilidades antes mesmo de estas se materializarem por via da ocorrência de sinistros) incorporem análises da evolução futura de todos os riscos e factores que afectam ou possam afectar sensivelmente a frequência e/ou severidade de sinistros futuros.

No domínio dos ramos Não Vida, a quantificação de responsabilidades depende de uma multiplicidade de factores que extravasa a esfera financeira e que compreende os vários eventos fortuitos de génese natural ou de acção humana cobertos pelas apólices. Nestes ramos, o desenho dos produtos e a redacção dos clausulados das apólices são preponderantes para efeitos de assunção de responsabilidades e, logo, de quantificação dos requisitos financeiros e de solvência. De facto, um dos principais riscos dos seguros dos ramos Não Vida está relacionado com o deficiente desenho dos produtos e com a fraca delimitação e objectivação dos clausulados das apólices.

5 "A relação entre a conduta de mercado e os riscos reputacionais permitem assinalar o modo como uma fraca disciplina de mercado e protecção do consumidor podem aumentar o risco para a empresa, influenciando, desse modo, a gestão e controlo de riscos e alterando, em última instância, o perfil de solvência da empresa." (Tradução livre) in "Market Conduct in the Insurance Industry and Convergence of International Supervision", Paper presented to the 11<sup>th</sup> Annual APRIA Conference, 30 de Abril de 2007, pág. 13.

6 Na medida em que as receitas são geradas, mediante pagamento do prémio, antes da prestação e da efectivação das despesas inerentes à ocorrência de sinistros.

7 Neste contexto cfr. STEFANO MIANI e ALBERTO DREASSI, *op. cit.*, pág. 13, "Especially in a business based on trust and confidence, reputation has primal relevance for corporate risk management" ["Sobretudo numa actividade baseada na confiança, a reputação assume uma relevância primordial para a gestão de riscos" (Tradução livre)].

A experiência evidencia vários exemplos de ocorrência de perdas significativas pelas empresas de seguros em resultado do aumento abrupto das responsabilidades decorrentes da emergência de novos riscos – não reconhecidos pela empresa de seguros aquando da génese do produto e, por isso, não devidamente excluídos das coberturas das apólices – ou de decisões judiciais contrárias às expectativas da empresa de seguros, geralmente precedidas de um aumento de reclamações e do nível de litigiosidade.

No que toca ao ramo Vida, o estudo do comportamento dos tomadores de seguros, por exemplo em matéria de resgate de apólices e de exercício das opções e garantias embutidas nas mesmas, é indispensável para a tarificação e provisionamento em base sã e prudente, sendo determinante para a mensuração das responsabilidades. Naturalmente, quer a tarificação, quer o provisionamento são processos que determinam, directamente e de forma objectiva, a solidez financeira e a solvência dos operadores.

De facto, aspectos geralmente conotados com a vertente de conduta de mercado dos operadores, como a redacção dos clausulados dos contratos e o desenho e a comercialização dos produtos, podem efectivamente contribuir para o aumento não antecipado das responsabilidades provisionadas pela empresa de seguros, com a conseqüente redução da solidez financeira e, logo, afectando a vertente prudencial por via da redução do nível de protecção dos tomadores de seguros e beneficiários.

Dessa forma, atendendo a que incrementos do nível de litigiosidade e conflitualidade podem ser indicadores importantes de situações com potencial para afectar significativamente a solidez financeira dos operadores, é importante que o supervisor responsável pela vertente prudencial monitorize, de forma permanente, quaisquer desenvolvimentos nessa matéria, de modo a assegurar que as garantias financeiras – provisões e requisitos de capital – correspondem em todo o momento às responsabilidades efectivas do operador e são adequadas face ao seu perfil e exposições ao risco.

Com efeito, no sector segurador, as dimensões prudencial e comportamental da supervisão têm, a nível internacional e, especificamente, a nível comunitário, vindo a ser entendidas como duas vertentes da mesma realidade, propondo-se, por isso, nos trabalhos desenvolvidos, uma abordagem conexas e holística destas matérias.

As Secções 3 e 4 apresentam, assim, alguns dos princípios e linhas condutoras definidas a nível internacional em matéria de supervisão e de gestão de riscos por parte das entidades que operam no sector segurador.

### **3. Princípios gerais da supervisão prudencial e de conduta de mercado – Abordagem internacional**

No plano da supervisão do sector segurador, a *International Association of Insurance Supervisors* (IAIS), que integra autoridades de supervisão da actividade seguradora de 190 jurisdições, tem vindo a desenvolver um trabalho paradigmático.

Com efeito, a actividade da IAIS vem sublinhando a necessidade de promoção de uma visão integrada da actividade seguradora, dos riscos que lhe assistem e da respectiva supervisão.

Esta perspectiva encontra-se ilustrada em inúmeros dos seus documentos de princípios (*Principles*), standards e orientações (*Guidance Papers*).

Na vertente da conduta de mercado são comumente assinalados, pela sua relevância, os “*Insurance Core Principles*” (ICP)<sup>8</sup> n.ºs 25 e 26 e os “*Principles for the Conduct of Insurance Business*” (PCIB)<sup>9</sup>.

Contudo, as referências ao *mis-selling* e à necessidade de atentar às práticas dos operadores em matéria de conduta de mercado e ao risco reputacional, no quadro da avaliação da solvência dos operadores, têm vindo a ser efectuadas em diversas publicações da IAIS, salientando-se, em especial, o documento “*Common structure for the assessment of insurer solvency*”.

Atendendo, em primeiro, lugar aos ICP 25 “*Protecção do Consumidor*” e ICP 26 “*Informação, divulgação e transparência*”, é de sublinhar que estes se centram em matérias de conduta de mercado “*that are an essential area of the supervision in the insurance sector, and may have a reputation risk or prudential impact on insurers*”.<sup>10</sup>

Em particular, o ICP 25 sublinha a necessidade de a autoridade de supervisão prever requisitos mínimos para as empresas e mediadores de seguros no seu relacionamento com os consumidores, que devem incluir a prestação de informação atempada, completa e relevante, a nível pré-contratual e contratual.

Já o ICP 26 determina que a autoridade de supervisão preveja a divulgação, por parte das entidades supervisionadas, de informação relevante numa base regular, de molde a que os credores específicos de seguros possam obter uma visão clara das actividades desenvolvidas e da posição financeira dos operadores, facilitando, deste modo, uma adequada compreensão dos riscos a que estes se encontram expostos.

Os PCIB visam, por seu turno, definir elevados padrões de conduta com vista a potenciar o bom relacionamento entre operadores e consumidores, reforçando a protecção e confiança destes últimos e promovendo a integridade do mercado.

Assim, os padrões de conduta dos operadores devem contemplar a: i) *integridade*, ii) *competência, cuidado e diligência*, iii) *prudência*, iv) *divulgação de informação*, v) *informação sobre os clientes*, vi) *prevenção de conflitos de interesse*, vii) *adequado relacionamento com a autoridade de supervisão*, viii) *manutenção de um sistema de tratamento de reclamações* e ix) *manutenção de sistemas de gestão e controlo*.

Cumprido, em particular, assinalar que, respeitando uma visão abrangente do conceito de conduta de mercado, foi incluída, nestes princípios, uma referência à prudência no domínio da actividade desenvolvida por empresas e mediadores de seguros.

O conceito de prudência recomenda, neste contexto, ao operador “*not to assume risks without taking due account of the possible consequences*”<sup>11</sup>, entendendo-se que este conserva recursos financeiros adequados quando adopte “*the necessary margins for unexpected contingencies*”<sup>12</sup>.

Por outro lado, o documento “*Common structure for the assessment of insurer solvency*” identifica os principais elementos que devem ser reflectidos na avaliação da estrutura de solvência e as

8 “Que são uma dimensão essencial da supervisão no âmbito do sector segurador e que podem ter impacto ao nível prudencial ou ao nível do risco reputacional das empresas de seguros” (Tradução livre), in “*Insurance Core Principles and Methodology*”, IAIS, Outubro de 2003.

9 “Principles for the Conduct of Insurance Business”, IAIS, Dezembro de 2009.

10 Cfr. “*Insurance Core Principles and Methodology*”, *op.cit.* pág. 40.

11 “Não assumir riscos sem tomar devidamente em consideração as suas possíveis consequências” (Tradução livre), in “*Principles for the Conduct of Insurance Business*”, *op. cit.*, pág. 4.

12 “As margens necessárias para cobrir contingências inesperadas” (Tradução livre), in “*Principles for the Conduct of Insurance Business*”, *op. cit.*, pág. 4.

suas principais interdependências. Para esse efeito, reputa como relevantes quer os elementos quantitativos (requisitos financeiros), quer os elementos qualitativos (nos quais se incluem os mecanismos de governação e a conduta de mercado).

Assim, é enfatizada a relevância da interligação entre as componentes quantitativas e qualitativas na avaliação da solvência das empresas de seguros, visão aliás partilhada a nível comunitário no quadro do projecto Solvência II, como será analisado na secção seguinte.

Desta forma, o elemento estrutural n.º 13, incluído naquele documento, referente aos *"market conduct requirements"*, considera que as políticas e procedimentos desenvolvidos pelos operadores ao nível da conduta de mercado estão incontestavelmente ligados à posição de solvência da empresa de seguros e devem, por isso, ser parte integrante da respectiva gestão de riscos.

Com efeito, *"improper market conduct may have a direct prudential impact on an insurer, or may be damaging to the reputation of an insurer and hence have severe indirect consequences for its financial position and its ability to operate effectively"*.<sup>13</sup>

As estratégias desenvolvidas ao nível da conduta de mercado devem, por isso, basear-se numa visão clara dos riscos cobertos pelos contratos de seguro, integrando os sistemas de governação, em particular no que concerne à gestão de riscos das empresas de seguros.

Em especial, no âmbito de uma relação contratual, os tomadores de seguros devem ser conveniente e atempadamente informados acerca dos benefícios e dos riscos e despesas que lhe estão associados, bem como das consequências de quaisquer opções previstas no contrato de seguro. Esta informação deve reportar-se ao período em que as obrigações decorrentes do contrato estejam em vigor.

Acresce que o regime de solvência deve prever, de forma transparente, o modo como as expectativas dos tomadores de seguros se encontram reflectidas nos requisitos financeiros, atendendo particularmente à determinação das provisões técnicas e dos requisitos de capital.

Neste domínio, e como será possível confirmar pela análise de casos concretos, descritos em maior profundidade na Secção 5 do presente estudo, o cumprimento de elevados padrões de conduta assume particular relevância quando estejam previstas participações discricionárias nos resultados por parte dos tomadores de seguros.

#### **4. Abordagem orientada para o risco – Perspectiva comunitária e nacional**

Independentemente de outras iniciativas que, em termos comunitários, têm vindo a ser desenvolvidas, considera-se que o Solvência II constitui o mais importante projecto actualmente em curso, no sector segurador europeu, em matéria de supervisão.

O projecto Solvência II funda-se numa abordagem baseada em princípios e numa gestão orientada para o risco, independentemente de a sua origem ser ou não financeira, preconizando, por isso, uma perspectiva holística dos riscos.

<sup>13</sup> "Uma conduta de mercado imprópria pode ter um impacto directo, para a empresa de seguros, a nível prudencial ou pode ser prejudicial para a sua reputação e por isso ter significativas consequências indirectas para a sua posição financeira e capacidade operacional" (Tradução livre) in "Common structure for the assessment of insurer solvency", IAIS, Fevereiro de 2007, pág. 34.

Este regime baseia-se em três grandes pilares: requisitos de capital, sistema de governação e transparência e disciplina de mercado, encontrando-se, apesar desta distinção estrutural, os três pilares intrinsecamente ligados e não podendo, deste modo, ser dissociados.

Entre os principais objectivos do projecto Solvência II conta-se como princípio orientador, assumido desde logo nos considerandos da Directiva n.º 2009/138/CE<sup>14</sup> (“Directiva de Nível 1”), a protecção dos tomadores de seguros e beneficiários mediante a promoção de uma adequada cultura de gestão de riscos.

Apesar de a garantia de estabilidade financeira ser um dos objectivos primordiais da supervisão<sup>15</sup> verificando-se, por isso, na Directiva de Nível 1, um grande enfoque sobre os requisitos financeiros e de solvência, aos quais as entidades abrangidas devem obedecer, esta Directiva constitui, desde logo, um exemplo de complementaridade entre as vertentes prudencial e comportamental da supervisão.

Esta articulação pode ser, em particular aferida num dos pontos fundamentais e estruturantes da Directiva – o “*sistema de governação*”<sup>16</sup> – o qual abrange, designadamente, no âmbito da sua organização sistemática, requisitos de competência e idoneidade para as “*peças que dirigem efectivamente a empresa ou desempenham outras funções essenciais*”, bem como um sistema de gestão de riscos, de controlo interno e um conjunto de funções-chave.

Com efeito, não obstante o cumprimento dos requisitos da Directiva de Nível 1, em particular no tocante ao sistema de gestão de riscos, estar, em primeiro lugar, intimamente ligado ao objectivo de estabilidade anteriormente mencionado, podendo ser genericamente avaliado à luz da supervisão prudencial, as falhas ao nível da correcta identificação, mensuração, gestão e comunicação dos riscos, e das suas interligações, designadamente a desconsideração dos potenciais custos associados às más práticas relacionadas com clientes (usualmente aferidas no quadro da supervisão da conduta de mercado) no âmbito dos principais riscos a que a empresa de seguros está exposta, podem afectar a sua situação financeira.

O facto de a Directiva Solvência II impor requisitos acrescidos de capital (*capital add-ons*) em caso de divergência significativa dos preceitos previstos no Pilar II, nomeadamente quando essa discrepância comprometa uma gestão holística e adequada dos riscos, é exemplo dessa abordagem<sup>17</sup>.

Para além da necessidade de as matérias usualmente integradas no domínio da conduta de mercado serem consideradas no campo da gestão dos diferentes riscos a que as empresas de seguros estão sujeitas (atente-se, por exemplo, na relevância da ponderação dos procedimentos implementados em matéria de gestão dos processos de sinistros, no plano do risco específico de seguros, ou à necessidade de reflectir, no risco operacional, a dimensão relativa ao relacionamento com os clientes e às práticas comerciais), importa, ainda, observar o risco de reputação que, por não se tratar de um risco autónomo, sendo antes resultado da conduta global da empresa de seguros, não se encontra explicitamente referido na Directiva Solvência II.

O aconselhamento prestado pelo *Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors* (CEIOPS) à Comissão Europeia, relativo a medidas de execução de Nível 2 sobre o sistema de governação<sup>18</sup>, define o risco de reputação como o risco de perdas potenciais para

14 Directiva n.º 2009/138/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Novembro de 2009, publicada no JO L 335, de 17.12.2009.

15 Cfr. artigo 28.º da Directiva n.º 2009/138/CE, *op. cit.*

16 Cfr. Secção 2, Capítulo IV, Título I, da Directiva n.º 2009/138/CE, *op. cit.*

17 Cfr. alínea c) do n.º 1 do artigo 37.º da Directiva n.º 2009/138/CE, *op. cit.*

18 Cfr. “CEIOPS’ Advice for Level 2 Implementing Measures on Solvency II: System of Governance” (CEIOPS-DOC-29/09), Outubro de 2009, secção §3.205. Este documento pode ser consultado em <http://www.ceiops.eu/media/files/consultations/consultationpapers/CP33/CEIOPS-L2-Final-Advice-on-System-of-Governance.pdf>.

uma empresa de seguros através da deterioração da sua reputação ou da sua situação devido a uma percepção negativa da imagem da empresa de seguros entre os seus clientes, contrapartes, accionistas e/ou autoridades de supervisão, não devendo tão-somente ser percebido como um risco autónomo, mas sim enquanto risco resultante da conduta global da empresa de seguros.

Depreende-se, assim, da noção anteriormente exposta que, caso a empresa de seguros não mantenha uma correcta e adequada conduta de mercado, poderá encontrar-se futuramente sujeita a sanções ou outras penalizações de carácter económico, facto que não só afectará a sua reputação como poderá acarretar consequências negativas para a respectiva solidez financeira.

Por outro lado, a exigência de transparência e disciplina por parte dos operadores constitui um verdadeiro incentivo à implementação e manutenção de um sistema robusto de gestão de riscos por parte das empresas de seguros.

Com efeito, cumpre realçar que os requisitos de divulgação de informação previstos na Directiva de Nível 1 incluem igualmente uma *“descrição do sistema de governação e avaliação da sua adequação ao perfil de risco da empresa”*<sup>19</sup>.

Com base na visão anteriormente explicitada, e enquanto consolidação dos trabalhos desenvolvidos a nível internacional em matéria de gestão de riscos, assinalando-se nesta área as iniciativas lançadas pela IAIS, o projecto Solvência II introduz uma nova forma de analisar e ponderar os riscos no contexto da actividade seguradora abarcando, para esse efeito, requisitos de índole quantitativa e qualitativa. De facto, considera-se que, em relação a alguns riscos, *“a única abordagem adequada pode consistir na imposição de requisitos em matéria de sistema de governação das empresas, e não nos requisitos quantitativos reflectidos no requisito de capital de solvência. Um sistema de governação eficaz é, por conseguinte, fundamental para a gestão adequada das empresas de seguros e para o dispositivo regulamentar”*.<sup>20</sup>

Atento o acompanhamento, pelo ISP, dos trabalhos desenvolvidos a nível internacional e comunitário (tal como a sua participação no CEIOPS), esta autoridade de supervisão tem procurado antecipar o impacto do regime Solvência II no sector segurador, através da adopção de princípios e requisitos já em linha com os preconizados naquele domínio.

Exemplo desse empenho é a publicação da Norma Regulamentar n.º 14/2005-R, de 29 de Novembro, a qual estabeleceu os princípios aplicáveis ao desenvolvimento dos sistemas de gestão de riscos e de controlo interno das empresas de seguros. Ao definir a necessidade de criação e implementação de um sistema de gestão adequado aos riscos a que a empresa de seguros está exposta e de um sistema de controlo interno eficaz e eficiente, ambos suportados por uma estrutura organizacional apropriada, o ISP antecipou a adopção, no enquadramento regulamentar nacional, dos princípios-base daquele que é agora definido como o sistema de governação, em ambiente Solvência II.

Posteriormente, a Circular n.º 7/2009, de 23 de Abril, veio divulgar um conjunto de orientações/recomendações que devem ser tidas em consideração no desenvolvimento dos referidos sistemas. Esta circular introduz, para além de outros aspectos, o conceito de risco de reputação, o qual é conforme à noção desenvolvida pelo CEIOPS, anteriormente referida.

Apesar de este risco ser abordado, de forma autónoma, na referida Circular – sendo para o efeito apresentados alguns aspectos a ponderar no contexto da sua gestão –, importa referir que a

<sup>19</sup> Cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 51.º da Directiva n.º 2009/138/CE, *op. cit.*

<sup>20</sup> Cfr. Considerandos n.ºs 29 e 30 da Directiva n.º 2009/138/CE, *op. cit.*

sua incidência não se esgota neste enquadramento. Com efeito, e conforme anteriormente mencionado, na abordagem ao risco específico de seguros, cuja análise se centrou nos processos e não nas tipologias de risco subjacentes, a secção dedicada à gestão de processos de sinistros refere explicitamente que “[este] risco está também estreitamente relacionado com o risco de reputação, no sentido em que dificuldades ocorridas durante o processo de gestão de sinistros podem levar à deterioração da relação entre a empresa de seguros e os tomadores de seguro, beneficiários ou terceiros lesados”.<sup>21</sup>

Do mesmo modo, na secção relativa à subcategoria de risco operacional “clientes, produtos e práticas comerciais”, refere-se que “[a] empresa de seguros deve ainda ter em consideração o facto de que este risco está estreitamente associado ao risco de reputação e também ao risco específico de seguros, dada a importância da relação com os clientes em todo o ciclo de negócio e, em particular, nos processos de subscrição e gestão de processos de sinistros”.<sup>22</sup>

As preocupações expressas na referida Circular encontram-se, assim, igualmente associadas à prevenção da prática que habitualmente se designa, na terminologia anglo-saxónica, por *mis-selling*. As recomendações aí apresentadas, designadamente as relativas à defesa dos direitos dos clientes, à protecção de dados pessoais e à prestação de informação de forma clara e rigorosa visam, de facto, prevenir este risco.

Ao versar sobre toda a actividade desenvolvida por uma empresa de seguros e sobre os riscos que consequentemente esta enfrenta, o sistema de governação e, neste âmbito particular, o sistema de gestão de riscos e controlo interno, deve tomar em consideração a cadeia de valor da empresa. Desta forma, todos os processos, desde o desenho de produtos, tarifação, subscrição e provisionamento de responsabilidades até à gestão de processos de sinistros e às relações com os consumidores finais (tomadores de seguros, segurados e beneficiários), devem ser igualmente tidos em conta no domínio da gestão de riscos e da supervisão prudencial.

## 5. Casos paradigmáticos

*“The recent experience in the Netherlands has had parallels in many other European countries. The savings, pensions, health and risk protection products sold by insurers are essential elements of the economic and social fabric of everyday life. The scrutiny and associated reputational risks faced by insurers are therefore far greater than almost any other industry”.*<sup>23</sup>

Analisaremos, nesta secção, alguns casos paradigmáticos onde a manutenção de insuficientes padrões de conduta por parte dos operadores de mercado acarretou graves falhas ao nível prudencial. Estes casos permitem demonstrar, na prática, a interligação entre riscos prudenciais e de conduta de mercado e a inerente necessidade de desenvolver e gerir estratégias abrangentes de gestão de riscos que atentem designadamente às potenciais consequências das práticas de *mis-selling*.

Assim, apresentam-se, em seguida, os casos da *Equitable Life* (Reino Unido) e do banco holandês DSB.

<sup>21</sup> Cfr. número 2, secção B.4 (Gestão de processos de sinistros), da Circular n.º 7/2009, de 23 de Abril.

<sup>22</sup> Cfr. número 3, secção G.4 (Clientes, produtos e práticas comerciais), da Circular n.º 7/2009, de 23 de Abril.

<sup>23</sup> “A experiência recente da Holanda teve paralelo em muitos outros países europeus. Os produtos de poupança, pensões, saúde e protecção do risco, comercializados pelas empresas de seguros constituem elementos essenciais do tecido social e económico quotidiano. O escrutínio e riscos reputacionais enfrentados pelas empresas de seguros são assim ainda mais representativos que os aplicáveis a qualquer outro sector.” in “Guarding against future mis-selling claims”, PricewaterhouseCoopers.

## 5.1 *Equitable Life* (Reino Unido)

### 5.1.1 Descrição do caso

De 1957 a Junho de 1988, a *Equitable Life*, empresa de seguros sediada no Reino Unido e estabelecida em 1762, comercializou, entre outros, produtos de seguros de longo prazo direccionados para a captação de poupança para a reforma. Um conjunto significativo destas apólices concedia aos tomadores de seguros a opção de conversão do capital acumulado à data da reforma numa renda vitalícia calculada assumindo-se uma taxa de rendibilidade futura pré-definida – *Guaranteed Annuity Rate* (GAR). A alternativa seria a conversão do capital acumulado numa renda estimada com base nas condições de mercado prevalecentes a essa data.

Durante o período de comercialização das apólices com a opção GAR, as taxas de juro de mercado foram sistematicamente superiores à taxa garantida pré-definida nas apólices, pelo que a opção GAR embebida nas apólices apresentava um valor reduzido. Contudo, em virtude da descida das taxas de juro de mercado de uma forma abrupta a partir de 1993-1995, a taxa garantida passou a manter-se a um nível permanentemente mais elevado do que as taxas de juro de mercado, aumentando de forma substancial o valor económico das opções GAR e, conseqüentemente, levando a um aumento significativo do número de tomadores de seguros que exerciam essas opções. O problema foi agravado pela tendência de acréscimo da diferença entre as taxas garantidas e as taxas de mercado ao longo do tempo. De facto, em Setembro de 1998, as taxas garantidas das apólices emitidas entre 1957 e 1988 eram aproximadamente 30% mais altas do que as taxas de juro de mercado.

Apesar da comercialização deste tipo de produto, pelas empresas de seguros do ramo Vida, se encontrar bastante disseminada no Reino Unido, a descida das taxas de juro de mercado assumiu, no caso da *Equitable Life*, proporções mais significativas pelo facto de esta ter subscrito cerca de 116.000 apólices com opções GAR embebidas, o que representava uma proporção muito superior do seu volume de negócio face às restantes empresas do mercado britânico. Adicionalmente, a *Equitable Life* descuroou, de forma continuada, uma eficaz identificação e gestão dos riscos que as opções GAR representavam para a sua própria solvência, não tendo articulado estratégias eficazes de transferência ou mitigação do risco financeiro em que incorria, nem acumulado suficientes fundos próprios adicionais que permitissem assegurar o cumprimento das garantias em cenários adversos.

Recorrendo a um tratamento diferenciado ao nível da atribuição de participação nos resultados, a *Equitable Life* procurou reduzir os benefícios atribuídos aos detentores de apólices que exerciam a opção GAR, fazendo equivaler esses benefícios àqueles concedidos aos tomadores de seguros que não exerciam a opção pela taxa garantida, tendo argumentado que tal procedimento era consistente com as práticas estabelecidas. O efeito prático desta política foi o de retirar quaisquer mais-valias discerníveis do exercício da opção GAR face aos tomadores de seguros que não exerciam tal opção, o que gerou um número crescente de reclamações e descontentamento entre os tomadores de seguros prejudicados por esta prática.

Se, inicialmente, as reclamações começaram a ser tratadas, de forma isolada, pelo *Personal Investment Authority Ombudsman* (PIA), em Dezembro de 1998, dada a dimensão do caso em apreço, a *Equitable Life* solicitou que estes processos fossem tratados judicialmente.

De modo a facilitar a análise das reclamações apresentadas, os tomadores afectados, detentores de apólices com opções GAR embutidas, juntaram-se numa acção colectiva elegendo um representante único.<sup>24</sup>

No julgamento, a defesa aludiu ao incumprimento contratual por parte da empresa de seguros, sendo este argumento mais tarde acolhido pela *House of Lords*.

Na sequência da decisão da *House of Lords* e na ausência de fundos suficientes para ressarcir todos os queixosos, foi decidida a venda da *Equitable Life*. Contudo, a 8 de Dezembro de 2000 todos os potenciais compradores tinham desistido da operação, tendo a empresa deixado de subscrever novo negócio.

### 5.1.2 Baird Report

Atendendo ao elevado impacto e dimensão do caso *Equitable Life*, e às suas consequências para a empresa de seguros em apreço, para o mercado segurador e para os consumidores afectados, o Secretário de Estado das Finanças (*Economic Secretary to the Treasury*) convidou a *Financial Services Authority* (FSA) a reportar os factos que conduziram ao desfecho do caso *Equitable Life* centrando-se, em particular, no exercício das competências de supervisão e nas eventuais falhas detectadas nesse domínio.

Para esse efeito, a FSA designou Ronnie Baird, um director da instituição, assistido por juristas e actuários independentes, para produzir um relatório sobre a actuação da autoridade de supervisão no que respeita à *Equitable Life*, abrangendo o período de 1 de Janeiro de 1999 a 8 de Dezembro de 2000, data em que a *Equitable Life* deixou de subscrever novo negócio. Devido ao nome do seu relator, este relatório é conhecido como *Baird Report*.<sup>25</sup>

Para efeitos da análise do *Baird Report* e da actuação da autoridade de supervisão competente, importa assinalar que, no período em apreço, a FSA não tinha, ainda, assumido integralmente as suas funções como supervisor único do sector financeiro. Em particular, historicamente as funções de supervisão prudencial e comportamental tinham sido exercidas por entidades distintas. De facto, até 1997 as funções de supervisão prudencial eram desempenhadas pelo *Department of Trade and Industry*, sendo posteriormente transferidas para o HMT (*Her Majesty's Treasury*) que, face ao anúncio do governo britânico, em Maio de 1997, sobre a criação de uma autoridade de supervisão única para o sector financeiro, o que só ocorreu plenamente em 2000, delegou transitoriamente as suas funções na FSA, permanecendo no entanto responsável final pela supervisão prudencial.

Por seu turno, o PIA era, desde 1994, formalmente responsável pela supervisão da conduta de mercado, passando, a partir de Junho de 1998, a FSA a assegurar a monitorização do cumprimento das regras estabelecidas pela PIA por parte dos operadores do mercado.

Assim, importa realçar que, embora desde meados de 1997 e meados de 1998, respectivamente, as competências de supervisão prudencial e comportamental tivessem sido transitoriamente transferidas para a FSA, o caso *Equitable Life* já era nessa altura bastante mediático, encontrando-se designadamente pendente a acção colectiva intentada por um grupo de tomadores de seguros, anteriormente referida.

<sup>24</sup> Os tomadores de seguro prejudicados com as práticas da *Equitable Life* reuniram-se num grupo denominado *Equitable Members Action Group*, cujo sítio da Internet pode ser consultado na seguinte hiperligação: <http://www.emag.org.uk/>.

<sup>25</sup> O relatório completo encontra-se disponível na seguinte hiperligação: [http://www.emag.org.uk/vital\\_reports.php?reportId=7](http://www.emag.org.uk/vital_reports.php?reportId=7).

Deste modo, a actuação da FSA foi, até 2000, realizada em duas vertentes distintas e claramente separadas – prudencial e comportamental –, tendo muitos dos problemas vigentes advindo deste modelo de regulação.

O relatório concluiu, por isso, que, quando a FSA iniciou funções «*the die was cast*” and we have seen nothing that the FSA could have done thereafter which would have mitigated, in any material way, the impact of the outcome of the Court case as far as existing policyholders were concerned, or made any material beneficial difference to the final outcome so far as Equitable Life was concerned». <sup>26</sup>

Contudo, uma vez que o objectivo primordial do relatório era o de identificar eventuais lacunas ocorridas ao nível da supervisão, de modo a retirar as ilações necessárias para o futuro, pretendeu-se identificar as áreas em que tanto a FSA como a PIA podiam ter tomado decisões diversas, acautelando, desta forma, a significativa dimensão deste problema.

Em particular, realça-se que determinadas questões, que se revelaram centrais para a extensão deste caso, não foram suficientemente analisadas pelas duas vertentes de supervisão, referindo-se que um dos motivos pelos quais estas falhas não foram detectadas “*was the poor level of communication and co-ordination between the two arms of regulation, prudential and conduct of business*”. <sup>27</sup>

Neste contexto, para além das falhas detectadas ao nível da supervisão prudencial, considerou-se que poderiam ter sido efectuados esforços adicionais em matéria de aconselhamento e divulgação de informação, pela entidade responsável pela supervisão da conduta de mercado.

As deficiências descobertas foram, deste modo, sobretudo atribuídas a falhas na coordenação e comunicação entre as duas vertentes da regulação e supervisão. Com efeito, entendeu-se que se perdeu uma excelente oportunidade para desenvolver uma nova abordagem regulatória num caso que “*was clearly high profile and which obviously crossed the boundaries between prudential and conduct of business regulation. This could have been achieved by forming a team which included representatives from all relevant divisions within the FSA, supported by the necessary expertise*”. <sup>28</sup>

Uma iniciativa conjunta como a descrita anteriormente poderia ter evitado a duplicação de esforços, poupando tempo e recursos e contribuindo, igualmente, para a correcta e atempada percepção da dimensão e complexidade do problema em análise, designadamente por parte do supervisor comportamental que, conforme expresso em conclusão do relatório Baird, “*never fully appreciated the scale of the potencial problem both in monetary and reputational terms*...”. <sup>29</sup>

Julgou-se, ainda, ter existido uma falha no intercâmbio de informações entre ambas as autoridades de supervisão, que poderiam ter-se revelado úteis para o desempenho das suas funções, o que se deveu, em parte, ao facto de estas não se encontrarem familiarizadas com as respectivas competências e responsabilidades e não terem desenvolvido os necessários procedimentos de cooperação, com vista a uma análise integrada de um problema de clara sobreposição entre as dimensões prudencial e de conduta de mercado.

26 «“Os dados estavam lançados” e não verificámos nada que a FSA pudesse ter feito que mitigasse, de forma material, o impacto do resultado do caso apresentado em tribunal no que respeita aos tomadores de seguros e à empresa de seguros *Equitable Life*”, in “Report of the Financial Services Authority on the review of the Regulation of Equitable Life Assurance Society from 1 January 1999 to 8 December 2000, which Her Majesty’s Government is submitting as Evidence to the Inquiry Conducted by Lord Penrose”, 16 de Outubro de 2001, pág. 187.

27 “Foi o fraco nível de comunicação e coordenação entre os dois braços da regulação, prudencial e de conduta de mercado” (Tradução livre), *op. cit.*

28 “Claramente mediático e que cruzava as fronteiras entre a regulação prudencial e de conduta de mercado. Esta poderia ter sido atingida através da formação de uma equipa que incluíse representantes de todos os departamentos relevantes no seio da FSA, com o necessário apoio técnico” (Tradução livre), in “Report of the Financial Services Authority on the review of the Regulation of Equitable Life Assurance Society from 1 January 1999 to 8 December 2000, which Her Majesty’s Government is submitting as Evidence to the Inquiry Conducted by Lord Penrose”, *op. cit.*, pág. 201.

29 “Nunca apreciou a dimensão do potencial problema quer em termos monetários quer em termos reputacionais” (Tradução livre), *Idem*.

Neste domínio, recomendou-se a criação, no seio da FSA, de uma divisão afectada ao sector segurador, que providenciasse uma supervisão integrada do mesmo.

Já no que respeita à supervisão prudencial, constatou-se que alguns problemas, que vieram a demonstrar-se relevantes para o modo como o caso *Equitable Life* se desenrolou, em particular no que concerne à decisão judicial e à impossibilidade de proceder à venda da referida empresa de seguros, não foram detectados atempadamente.

Em especial, sublinhou-se no mencionado relatório que o supervisor prudencial devia ter adoptado uma postura mais proactiva, com vista à obtenção de informações adicionais e visando encontrar, conjuntamente com a *Equitable Life*, uma solução para gerir as significativas consequências que advieram do julgamento e da imposição do ressarcimento dos tomadores de seguros.

Esta atitude, apesar de muito provavelmente não ter permitido alterar o desenlace do caso, poderia ter mitigado algumas das suas consequências. Designadamente, entendeu-se que a supervisão prudencial não aferiu, de forma conveniente, as consequências que uma potencial acção colectiva dos consumidores poderia representar para a solvabilidade e solidez financeira da empresa.

Importa, ainda, assinalar que as questões relativas às apólices com opções GAR embutidas eram usualmente enquadradas como uma matéria do plano prudencial, facto que contribuiu para que não tivessem sido desenvolvidas diligências adequadas no contexto da supervisão comportamental da *Equitable Life*, no que concerne a esta matéria.

### 5.1.3 Wallis Report

Este caso assumiu uma nova faceta quando o Parlamento Europeu decidiu, a 18 de Janeiro de 2006, instituir uma Comissão de Inquérito composta por 22 membros e liderada por Diana Wallis, destinada a investigar o alegado incumprimento de regras de direito comunitário na ocorrência do colapso da *Equitable Life*.

O relatório que resultou do trabalho desenvolvido pela referida Comissão é conhecido como Relatório Wallis.<sup>30</sup>

Esta Comissão de Inquérito teve como principais linhas de acção: *i)* a aferição da correcta transposição da Directiva n.º 92/96/CEE, de 10 de Novembro de 1992 (Terceira Directiva Vida) pelo Reino Unido, *ii)* a avaliação do regime regulatório em vigor no Reino Unido aquando da ocorrência do caso *Equitable Life*, *iii)* a avaliação do estado dos processos em curso e dos mecanismos de ressarcimento disponibilizados aos tomadores de seguros e *iv)* a avaliação da monitorização, pela Comissão Europeia, da implementação da Directiva.

Assim, face às falhas verificadas na implementação prática da Directiva, pelo Reino Unido, e às conclusões obtidas em relação ao regime regulatório vigente e aplicável ao caso *Equitable Life*, o Parlamento Europeu efectuou, entre outras, as seguintes recomendações:

- O fortalecimento da supervisão prudencial nos países comunitários;
- O desenvolvimento de sistemas de detecção prévia que permitam assinalar problemas ao nível da regulação e supervisão de empresas de seguros, em particular quando estejam em causa operações transfronteiriças;

<sup>30</sup> Este relatório pode ser consultado na íntegra na seguinte hiperligação: [http://www.europarl.europa.eu/comparl/tempcom/equi/report\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/comparl/tempcom/equi/report_en.pdf).

- O aprofundamento do debate, no contexto Solvência II, de uma abordagem orientada para o risco, nomeadamente no que concerne ao cálculo dos requisitos prudenciais e do perfil de risco, bem como o afastamento de uma perspectiva “one size fits all”;
- O fortalecimento da cooperação entre as autoridades de supervisão do sector segurador a nível comunitário, designadamente no âmbito do CEIOPS; e
- A atribuição de uma crescente prioridade às questões associadas à protecção dos consumidores e dos investidores, ao mesmo tempo que promovendo um ambiente dinâmico e competitivo no seio dos sectores financeiros. Para esse efeito, assinalou-se, uma vez mais, a relevância de uma regulação orientada para o risco.

Por seu turno, considerando que o Reino Unido adoptou uma perspectiva formalista na transposição da Directiva, não respeitando, na sua implementação prática, o espírito e objectivos da mesma e não tendo sido providenciados aos reclamantes quaisquer mecanismos eficazes de resolução extrajudicial de litígios, a Comissão de Inquérito julgou que o Reino Unido deveria assumir o seu completo ressarcimento. Não se verificou, contudo, uma resposta formal das autoridades oficiais britânicas a esta pretensão.

Com efeito, a Comissão de Inquérito fundamentou a tese de uma desadequada implementação da Terceira Directiva Vida por parte do Reino Unido, alegando que, na sua, transposição, foram incorrectamente tidos em consideração os seguintes elementos:

- O conceito de supervisão financeira do conjunto de negócio empreendido pela empresa de seguros e de todas as suas actividades;
- Os procedimentos de organização administrativa e contabilística e de fiscalização interna adequados;
- As expectativas razoáveis dos consumidores e, em particular, a sua consideração para efeitos do cálculo das provisões técnicas de seguros de vida com participação nos resultados a que os segurados têm colectiva ou individualmente direito; e
- Os requisitos de informação perante as autoridades de supervisão e os tomadores de seguros e beneficiários.

## 5.2 DSB (Holanda)

O caso *Dirk Scheringa Bank* (DSB), embora recente, assume-se desde já como exemplo paradigmático das consequências que o risco reputacional pode acarretar para a solvência e solidez das instituições financeiras.

De facto, nas palavras do ministro das Finanças holandês Wouter Bos, este é o caso de um banco “*that got into trouble because of its management, alarm among customers, unclear communication and the uncertainty thus created*”.<sup>31</sup>

Os problemas do DSB agravaram-se no início de 2009, quando grupos de consumidores reclamaram publicamente, em programas da televisão nacional holandesa, dos custos associados ao crédito hipotecário obtido junto daquela instituição financeira e, em particular, dos prémios crescentes dos seguros de vida associados ao financiamento hipotecário exigidos para a sua obtenção, bem como das elevadas comissões cobradas.

Em Julho de 2009, a autoridade de supervisão holandesa (AFM) impôs ao DSB<sup>32</sup> o pagamento de coimas no valor de 120.000 euros, dos quais 96.000 euros se deveram à aplicação desadequada dos

<sup>31</sup> “Que se encontra com problemas devido à sua gestão, ao alarmismo gerado entre consumidores, à falta de transparência na comunicação e ao sentimento de incerteza que daí adveio” (Tradução livre). Citação referida em notícia divulgada pelo jornal *nrc handelsblad* disponível em <http://www.nrc.nl/international/article2384565.ece>.

<sup>32</sup> As coimas encontram-se divulgadas no sítio da Internet da AFM em: <http://www.afm.nl/corporate/default.ashx?DocumentId=12445>.

critérios de avaliação existentes com vista à prevenção da concessão de empréstimos excessivos e 24.000 euros resultaram do incumprimento da obrigação de obtenção de informação suficiente sobre os consumidores aos quais prestava aconselhamento e à sua propensão para correr riscos.

Face ao elevado descontentamento dos consumidores e à incapacidade de negociar com o banco de forma satisfatória, a 1 de Outubro de 2009, o presidente da associação de clientes do banco, denominada *Steunfonds Probleemhypotheek* (ou *Problem Mortgage Benefit Foundation*), incitou, numa entrevista concedida a uma estação de rádio, a que os clientes do banco procedessem à retirada das suas poupanças, movimentando-as pela Internet.

A retirada das poupanças pelos consumidores e dos fundos de emergência por parte do banco central DNB, bem como a falha das negociações relativas à venda do banco, provocaram a respectiva insolvência.

## 6 Conclusões

Conforme demonstrado pela análise dos casos anteriores, e considerando os princípios e estratégias definidas a nível internacional e comunitário, a crescente complexidade e sofisticação dos produtos financeiros e a assimetria de informação entre consumidores e operadores tornam cada vez mais relevante a manutenção de uma visão alargada e inclusiva dos riscos, bem como de um elevado nível de interligação entre as vertentes prudencial e comportamental da supervisão.

Com efeito, a interdependência entre os riscos inerentes à conduta dos operadores e a sua situação financeira, em particular no que concerne à respectiva solvabilidade e solidez, tal como o carácter multidimensional dos problemas muitas vezes detectados no âmbito dos serviços financeiros, demandam uma visão integrada e conexas da regulação e supervisão.

Se, numa primeira abordagem, determinadas matérias podem ser entendidas exclusivamente na óptica de uma destas vertentes, importa, contudo, atentar na sua relevância no quadro do todo da actividade em apreço.

Os padrões de conduta dos operadores, no contexto do seu relacionamento com os consumidores, podem, assim, influenciar de forma significativa a sua reputação, com potencial impacto ao nível da respectiva solvência.

Casos como os verificados no Reino Unido ou na Holanda, expostos na secção anterior do presente estudo, tornaram ainda mais relevante uma adequada gestão de riscos por parte das empresas de seguros, secundada pelas teses defendidas a nível internacional e concretizadas nas iniciativas comunitárias e nacionais.

Uma gestão holística dos riscos pressupõe, por seu turno, uma supervisão orientada para os riscos inerentes ao sector segurador e que atente à dimensão e complexidade do negócio desenvolvido e a todas as vertentes da actividade seguradora.

Eventuais falhas de supervisão na detecção atempada e precoce de práticas de conduta eventualmente danosas, empreendidas pelas entidades supervisionadas, podem ter um impacto significativo para a estabilidade e solidez do mercado e para a solvência dos operadores, prejudicando gravemente os interesses dos consumidores e a sua confiança no sector em apreço.

Os riscos associados à conduta de mercado não podem, por isso, ser ignorados por operadores e supervisores, exigindo um esforço coordenado e consciente e uma visão integrada, completa e contínua da actividade seguradora e da sua relevância económica e social.