

Capítulo 2
Actividade de Supervisão
da Conduta de Mercado

37

2

2.1. Enquadramento

Um dos objectivos prioritários do ISP consiste em assegurar a definição e a implementação de elevados padrões de conduta por parte dos operadores (empresas de seguros e de resseguros, mediadores de seguros e sociedades gestoras de fundos de pensões), com impacto quer na esfera do relacionamento entre estes e os respectivos clientes, quer em sede de controlo interno e gestão de riscos da entidade em causa.

No âmbito das suas atribuições e à luz das maiores exigências em matéria de conduta de mercado, o ISP tem vindo a promover e a contribuir para a revisão dos regimes jurídicos que enquadram os três sectores sob supervisão (Cfr. Capítulo 1 *Enquadramento Nacional e Internacional*).

Nos termos da alínea *a*) do número 1 do artigo 4.º do Estatuto do ISP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 289/2001, de 13 de Novembro³⁹, integram as atribuições desta autoridade de supervisão *“supervisionar a actividade seguradora, resseguradora, de mediação de seguros e de fundos de pensões, bem como as actividades conexas ou complementares daquelas”*.

A actividade de supervisão, na vertente da conduta de mercado, é transversal aos sectores supervisionados (a saber, seguros, mediação de seguros e fundos de pensões). Assim, encontramos disposições relevantes em matéria de conduta de mercado nos regimes especificamente aplicáveis a cada um dos sectores, incluindo os textos legais e regulamentares que enformam a respectiva actividade⁴⁰.

2.2. Supervisão *on-site* e *off-site*

A actividade de supervisão da conduta de mercado assume, genericamente, duas modalidades: a supervisão *off-site* e a supervisão *on-site*.

A supervisão *off-site* implica a solicitação e análise de informação e documentação, com dispensa da deslocação ao local, enquanto a supervisão *on-site* pressupõe a realização de inspecções nas instalações dos operadores.

No que concerne às acções de supervisão *off-site*, estas podem ser efectuadas de forma sistemática ou com carácter pontual, podendo integrar, neste caso, a preparação prévia de acções de supervisão *on-site*. Estas acções de supervisão são conduzidas, por vezes, com enfoque em aspectos ou matérias específicas.

³⁹ Rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 20-AQ/2001, de 30 de Novembro e alterado pelo Decreto-Lei n.º 195/2002, de 25 de Setembro.

⁴⁰ Destacam-se: (i) no sector segurador, o Decreto-Lei n.º 94-B/98, de 17 de Abril, republicado pelo Decreto-Lei n.º 2/2009, de 5 de Janeiro, que estabelece o regime jurídico do acesso e exercício da actividade seguradora e resseguradora; (ii) quanto à mediação de seguros, o Decreto-Lei n.º 144/2006, de 31 de Julho, que consagra o regime jurídico aplicável à mediação de seguros e, por último, (iii) no que concerne aos fundos de pensões, o Decreto-Lei n.º 12/2006, de 20 de Janeiro.

2.3. Actividades promovidas em 2008

2.3.1. Considerações iniciais

Em 2008, intensificou-se significativamente a actividade de supervisão da conduta de mercado. Nesta sede, é de sublinhar o trabalho de análise e sistematização da informação reportada pelos operadores, a realização de inquéritos específicos a estes dirigidos, a análise de processos relativos a denúncias ou reclamações de maior complexidade e, bem assim, o exame da informação e documentação relativa às entidades sujeitas a supervisão (nomeadamente, a informação e documentação recolhida no decurso de acções de inspecção).

De facto, as acções de supervisão *off-site* podem ter por base a resposta a inquéritos temáticos, a análise de sítios da Internet das entidades supervisionadas, bem como a análise de denúncias ou reclamações e de informação reportada. Por sua vez, as acções de supervisão *on-site* podem ser do tipo “*cliente mistério*” ou credenciada, como será seguidamente explicitado.

Adicionalmente, é de destacar o facto de as acções de supervisão desenvolvidas poderem assumir um carácter regular ou terem um cariz temático, sendo direccionadas para áreas particulares que tenham sido consideradas prioritárias.

2.3.2. Acções de supervisão

No âmbito das acções de supervisão conduzidas pelo ISP em 2008⁴¹ (e ilustradas no quadro seguinte), são de distinguir as realizadas (no total de 389) – designadamente, nas modalidades *off-site* e *on-site* –, bem como a análise de novos processos relativos a denúncias ou reclamações (totalizando 332).

Relativamente ao quadro 2.1., é de realçar, no que concerne às acções de supervisão *off-site*, que 177 acções foram realizadas mediante análise dos sítios da Internet das entidades supervisionadas, sendo 77 efectuadas com base nas informações por estas reportadas ao ISP e outras 83 com base noutras fontes de informação.

Por sua vez, quanto às acções *on-site*, destaque-se que, no âmbito de processos de supervisão iniciados em 2008, foram realizadas 34 do tipo “*cliente mistério*” (acção de inspecção em que os técnicos do ISP envolvidos não se identificam, nessa qualidade, perante a entidade supervisionada em apreço), sendo as restantes 18 inspecções do tipo *credenciadas* (os técnicos do ISP identificam-se nessa qualidade aquando da realização da inspecção).

Quadro 2.1 Acções de supervisão (2008)

Tipo		Acções efectuadas em 2008
Off-site	Sítios da Internet	177
	Informações reportadas	77
	Outras fontes de informação	83
<i>Subtotal</i>		337
On-site	“ <i>Cliente mistério</i> ”	34
	Credenciadas	18
<i>Subtotal</i>		52
<i>Total</i>		389

⁴¹ Todas as informações estatísticas referidas neste capítulo correspondem aos casos, individuais, tratados no âmbito de processos abertos durante o ano de 2008, independentemente de estes estarem já encerrados (estando concluídas todas as diligências entendidas como necessárias, pelo ISP, face ao caso em apreço) ou não.

Assim, o ISP tem intensificado de forma significativa a supervisão da conduta de mercado, abrangendo, para além das acções empreendidas de forma regular, um conjunto de áreas que, pela sua natureza, têm impacto no âmbito da protecção dos interesses dos consumidores e relevam para efeito da promoção da boa conduta dos operadores.

Deste modo, relatam-se, em seguida, as principais acções de supervisão da conduta de mercado empreendidas pelo ISP, segmentadas por área, para os processos iniciados no período em apreço.

2.3.2.1. Regime de regularização de sinistros no âmbito do seguro automóvel

Em sede de supervisão do regime de regularização de sinistros no âmbito do seguro automóvel (consagrado, essencialmente, no Decreto-Lei n.º 291/2007, de 21 de Agosto), foram promovidas acções de supervisão *on-site* e *off-site*. As primeiras, em número de 5, incidiram sobre a análise dos procedimentos efectivamente implementados pelas empresas de seguros nesta matéria e na validação de dados reportados ao ISP, com vista a aferir da respectiva fiabilidade. Quanto às segundas, de execução continuada, abrangeram, entre outras matérias, a monitorização dos prazos de regularização de sinistros.

Neste âmbito é de destacar que, nos termos do artigo 36.º do referido regime, e sempre que lhes seja comunicada pelo tomador do seguro, segurado ou terceiro lesado a ocorrência de um sinistro automóvel coberto por contrato de seguro, a empresa de seguros deve, designadamente, cumprir os seguintes prazos: *i)* proceder ao primeiro contacto no prazo de 2 dias úteis a contar da participação do sinistro, marcando as respectivas peritagens; *ii)* concluir as peritagens no prazo de 8 dias úteis a contar do fim do prazo anterior ou no prazo máximo de 12 dias úteis, em caso de necessidade de desmontagem; *iii)* disponibilizar os relatórios de peritagens no prazo de 4 dias úteis após a sua conclusão e *iv)* comunicar a assunção, ou a não assunção, da responsabilidade no prazo de 30 dias úteis a contar do termo do prazo fixado para proceder ao primeiro contacto.

Os prazos anteriormente referidos, com excepção do prazo para o primeiro contacto, são reduzidos a metade havendo declaração amigável de acidente automóvel e duplicam aquando da ocorrência de factores climatéricos excepcionais ou da ocorrência de um número de acidentes excepcionalmente elevado em simultâneo.

Conforme disposto no número 9 do artigo 33.º do referido Decreto-Lei, as empresas de seguros devem ainda disponibilizar aos interessados informação relativa aos tempos médios de regularização dos sinistros.

Nos termos do regime de regularização de sinistros no sector automóvel, o ISP é responsável pela fiscalização do cumprimento dos respectivos prazos pelas empresas de seguros devendo estas, de acordo com o disposto no artigo 87.º, implementar e manter actualizado um registo dos prazos efectivos e circunstanciados de regularização de sinistros que lhes tenham sido participados.

A Norma Regulamentar n.º 16/2007-R, de 20 de Dezembro⁴², com as alterações que lhe foram subsequentemente introduzidas pela Norma Regulamentar n.º 7/2009-R, de 14 de Maio⁴³, regulamenta o regime de regularização de sinistros no âmbito do seguro automóvel, fixando, em particular, a estrutura do registo, pelas empresas de seguros, dos prazos de regularização de sinistros, bem como a periodicidade e os moldes nos quais essa informação deve ser prestada ao ISP.

42 Publicada no Diário da República, n.º20, 2ª série, de 29.01.2008.

43 Publicada no Diário da República, n.º105, 2ª série, de 01.06.2009.

Adicionalmente, o ISP disponibiliza para consulta pública, no respectivo sítio na Internet, em <http://www.isp.pt/NR/exeres/3833FDEC-3348-48DC-AFBF-5E82C804D18D.htm>, a identificação das empresas de seguros que tenham sido objecto da aplicação das coimas previstas no artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 291/2007, por decisões já transitadas em julgado. Essa informação contém a identificação das empresas de seguros, o número de coimas aplicadas e as disposições efectivamente infringidas.

É de referir que a monitorização efectuada pelo ISP permite concluir que as empresas de seguros apresentam um nível extremamente elevado de cumprimento dos prazos previstos no diploma. Assim, o rácio entre o número de prazos cumpridos e o número de prazos a cumprir atinge cerca de 99,77%.

Na sequência das acções de supervisão *on-site* realizadas, foram difundidas interpretações, bem como efectuada recomendações às empresas de seguros, que incidiram, designadamente, sobre os seguintes aspectos:

- A interpretação dos requisitos de “completude” e “exactidão” em relação às informações prestadas aquando da participação do sinistro;
- Os procedimentos a observar na fase de encerramento de sinistros e obrigações de reporte subsequentes;
- A definição de critérios uniformes para o cálculo dos prazos médios de regularização;
- Os deveres de informação que a empresa de seguros deve observar quando assume a posição de credora no âmbito de Convenção IDS (Indemnização Directa ao Segurado).

2.3.2.2. Deveres de informação e outras obrigações legais e contratuais

As acções de supervisão *off-site* efectuadas em 2008 centraram-se igualmente na análise de clausulados, prospectos e demais material inerente à comercialização de produtos dos ramos Vida e Não vida.

Em especial, no que concerne aos seguros e operações de capitalização, examinou-se o cumprimento dos prazos contratualmente definidos no domínio do pagamento dos valores de resgate e dos valores de reembolso relativamente a 32 entidades supervisionadas.

Paralelamente, assegurou-se a continuação do programa de inspecções no âmbito dos seguros do ramo Vida, iniciado em 2007, no qual se privilegiaram os seguros associados ao crédito, visando aferir da adequação dos procedimentos e canais de informação estabelecidos entre as empresas de seguros e as instituições bancárias.

2.3.2.3. Proibição da discriminação em razão da deficiência e da existência de riscos agravados de saúde

Em 2008, continuou-se a privilegiar a monitorização da aplicação da legislação em vigor no que concerne a esta temática (designadamente, a Lei n.º 46/2006, de 28 de Agosto, que proíbe e pune a discriminação em razão da deficiência e da existência de risco agravado de saúde).

Para o efeito, e no âmbito de 34 casos individuais que lhe foram reportados, o ISP solicitou às empresas de seguros a disponibilização de elementos informativos sobre situações concretas que se caracterizavam pela recusa/adiamento na contratação de seguro ou pela aplicação de agravamentos e/ou de outras limitações de cobertura (entre os quais, a identificação dos motivos subjacentes a essa decisão). O acompanhamento posterior de tais situações – e que teve por base a análise das mesmas face às informações coligidas –, visou a avaliação do grau de cumprimento das disposições legais aplicáveis neste âmbito. Paralelamente, foi desenvolvido um inquérito dirigido às empresas de seguros sediadas em Portugal e, bem assim, às sucursais legalmente habilitadas a explorar os ramos Vida e Doença.

Efectuou-se, ainda, uma análise da aplicação das disposições relevantes nesta matéria, presentes noutros diplomas com impacto para o sector segurador, sendo de realçar, designadamente, o regime das práticas comerciais desleais (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 57/2008, de 26 de Março) e o regime jurídico do contrato de seguro (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 72/2008, de 16 de Abril).

Adicionalmente, e no âmbito de 292 situações individuais, foram comunicados aos operadores determinados procedimentos considerados adequados em sede de conduta de mercado, previamente identificados, tendo-se procedido ao acompanhamento sistemático da respectiva implementação. Em 125 casos esta comunicação foi feita sob a forma de recomendação e em 167 foram apresentadas determinações específicas a implementar pelo operador em análise.

2.3.2.4. Publicidade

Durante o período de referência, continuou a assegurar-se a verificação da conformidade da publicidade sobre produtos do mercado segurador e de fundos de pensões, tendo sido analisados 895 anúncios publicitários. Na sequência das acções empreendidas, foi determinada a suspensão de 6 campanhas publicitárias, com base em irregularidades detectadas, quer ao nível da informação disponibilizada, por poder induzir o consumidor em erro sobre a natureza do seguro, quer da própria concepção do material publicitário.

2.3.2.5. Branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo

Nesta matéria, promoveu-se a divulgação de um inquérito dirigido a 59 operadores (empresas de seguros e sociedades gestoras de fundos de pensões), com vista a aferir do grau de cumprimento das disposições em vigor no que concerne à formação que as entidades mencionadas promoveram junto dos respectivos colaboradores no campo da prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento ao terrorismo.

Em concreto, procurou-se recolher informação sobre os seguintes aspectos: (i) número de acções de formação realizadas em 2007 e 2008, bem como a calendarização das acções previstas até ao final do período em apreço; (ii) número de colaboradores envolvidos em cada uma das acções de formação anteriormente indicadas e (iii) programas de formação adoptados em cada um dos casos e, bem assim, entidades formadoras envolvidas.

2.3.2.6. Provedor dos participantes e beneficiários das adesões individuais a fundos de pensões abertos

Em 2008, reforçou-se o acompanhamento do processo de designação do provedor dos participantes e beneficiários para as adesões individuais aos fundos de pensões abertos, bem como dos regulamentos que enquadram a sua actuação, continuando a conduzir-se a apreciação dos requisitos que regulam a respectiva actividade.

Nos termos do Decreto-Lei n.º 12/2006, de 20 de Janeiro, que estabelece o regime jurídico dos fundos de pensões, compete ao provedor apreciar as reclamações que lhe sejam apresentadas por participantes e beneficiários, de acordo com os critérios fixados no respectivo regulamento de funcionamento. Este dispõe, nos termos do número 1 do artigo 37.º da Norma Regulamentar n.º 7/2007-R, de 17 de Maio (que versa sobre estruturas de governação), de um prazo máximo de 2 meses para a apreciação das reclamações.

Na sequência da análise realizada em função dos casos recebidos, em 2008 (e tal como no ano precedente), foram divulgadas as recomendações que o provedor do cliente designado por uma associação de entidades gestoras de fundos de pensões decidiu apresentar. Ao abrigo do regime jurídico em vigor, que determina que esta informação seja objecto de divulgação, foram publicadas as recomendações dirigidas às entidades gestoras no sítio da Internet do ISP e no daquela associação, respectivamente em <http://www.isp.pt/NR/exeres/9CFC1EA1-C816-4A84-9454-904EFC573FA2.htm> e http://www.apfipp.pt/Relatorios/Documentos/Recomendacoes_Provedor_2008.pdf.

2.3.2.7. Exercício de direitos de voto

De acordo com o disposto no artigo 2.º da Norma Regulamentar n.º 7/2007-R, de 17 de Maio, as entidades gestoras devem elaborar um documento que inclua as linhas gerais de orientação em matéria da política de exercício de direitos de voto nas sociedades emitentes dos valores mobiliários que integram o património dos fundos de pensões por si geridos.

O ISP tem vindo a monitorizar o adequado cumprimento desta obrigação, bem como o dever de elaboração de relatório (números 4 e 5 do artigo 2.º da citada Norma Regulamentar), a entregar até ao final de Janeiro, relativo à informação exigida nesta matéria. Em especial, este relatório deve mencionar, por fundo de pensões, a forma como, em concreto, foi exercido o direito de voto, devendo ser fundamentadas as situações em que se verificou um afastamento em relação à política de exercício de direitos de voto.

A monitorização do cumprimento das disposições relativas a esta matéria foi feita tendo também por base um inquérito temático que visou a recolha de informação relativamente a 32 entidades.

2.3.2.8. Deveres de informação da entidade gestora

Considerando o leque de deveres de informação que recai sobre as entidades gestoras face aos participantes e beneficiários (por exemplo, cfr. os artigos 60.º, 61.º e 62.º do Decreto-Lei n.º 12/2006, de 12 de Janeiro e o artigo 33.º da Norma Regulamentar n.º 7/2007-R, de 17 de Maio), tem vindo a aferir-se do respectivo cumprimento, por intermédio de acções de supervisão *off-site*.

Entre estes deveres, destacam-se, a título exemplificativo, os relativos à informação: (i) inicial aos participantes, (ii) a prestar ao longo da vigência do contrato, (iii) a transmitir aos beneficiários, bem como (iv) respeitante às funções, composição e regras de funcionamento da comissão de acompanhamento e de designação dos respectivos membros.

Mereceu especial acompanhamento o cumprimento dos deveres de informação durante a vigência do contrato, o qual foi apoiado pelos resultados de um inquérito temático lançado em meados de 2008, dirigido a 25 operadores.

2.3.2.9. Condições de acesso e exercício da actividade de mediação de seguros

Efectuou-se em 2008, por amostragem e através de acções de supervisão *off-site*, a análise da observância das condições de acesso e exercício relativas à actividade de mediação de seguros face ao enquadramento legal e regulamentar em vigor no sector da mediação de seguros (nomeadamente, o Decreto-Lei n.º 144/2006, de 31 de Julho, e a Norma Regulamentar n.º 17/2006-R, de 29 de Dezembro).

No âmbito da supervisão das condições de acesso e exercício, salienta-se, em particular, a verificação do cumprimento (i) dos deveres de prestação de contas pelos mediadores de seguros às empresas de seguros, (ii) da manutenção de contas “clientes”, no caso dos mediadores de seguros autorizados a movimentar fundos relativos ao contrato de seguro ou (iii) da organização e estrutura de agentes pessoas colectivas, de corretores e de alguns mediadores ligados.

Por outro lado, foi conduzida a análise de informações recolhidas no que diz respeito a alguns mediadores de seguros (designadamente, as divulgadas pela comunicação social e as recepcionadas pelo ISP através de reclamações e denúncias), com o intuito de aferir do respectivo registo junto do ISP. Quanto a estes mediadores, a supervisão da conduta de mercado incidiu sobre a verificação da manutenção das condições de acesso e exercício e dos requisitos aplicáveis aos membros dos órgãos de administração e às pessoas directamente envolvidas na actividade de mediação de seguros.

Para efeitos de preparação das 43 acções de supervisão *on-site* desenvolvidas no âmbito de processos iniciados em 2008, foram definidos critérios de análise, em função dos tipos de mediadores de seguros e dos riscos envolvidos, posteriormente materializados em instrumentos que visam permitir uma avaliação adequada e focalizada, bem como o estabelecimento de prioridades na calendarização de acções de inspecção *on-site*. Assim, foi desenvolvido e aperfeiçoado um manual de supervisão da conduta de mercado aplicável à actividade de mediação de seguros.

Ainda ao nível das acções de supervisão *on-site* atrás mencionadas (por exemplo, no âmbito de campanhas de comercialização de seguro automóvel em grandes superfícies comerciais), estas incidiram, sobretudo, sobre agentes que assumem a natureza de pessoa colectiva, corretores e alguns mediadores ligados, tendo sido considerado o impacto do modelo de negócio predominantemente adoptado por estes mediadores de seguros no universo dos consumidores.

2.3.2.10. Condições de acesso e exercício da actividade de mediação de seguros: em especial, requisitos de informação e divulgações obrigatórias

No contexto das condições de acesso e exercício relativas à actividade de mediação de seguros, assumem especial relevo os deveres de informação pré-contratuais, assim como as divulgações obrigatórias (por exemplo, nos sítios na Internet dos mediadores de seguros, na publicidade e demais documentação comercial), que foram objecto de análise aprofundada.

No âmbito dos estudos supra-referidos, foram igualmente examinadas as condições pré-contratuais e contratuais dos produtos comercializados por mediadores de seguros.

Relativamente aos mediadores de seguros que, nos termos do regime aplicável, devam manter sítio na Internet, procedeu-se à avaliação da informação disponibilizada à luz dos requisitos em vigor.

Nesta sede, o ISP divulgou uma carta-circular junto dos corretores de seguros, com enfoque nos deveres de informação que estes devem observar (entre outros, os deveres que se impõem em período anterior à celebração de qualquer contrato de seguro).

2.3.2.11. Redes de prestação de cuidados de serviços de saúde e cartões associados

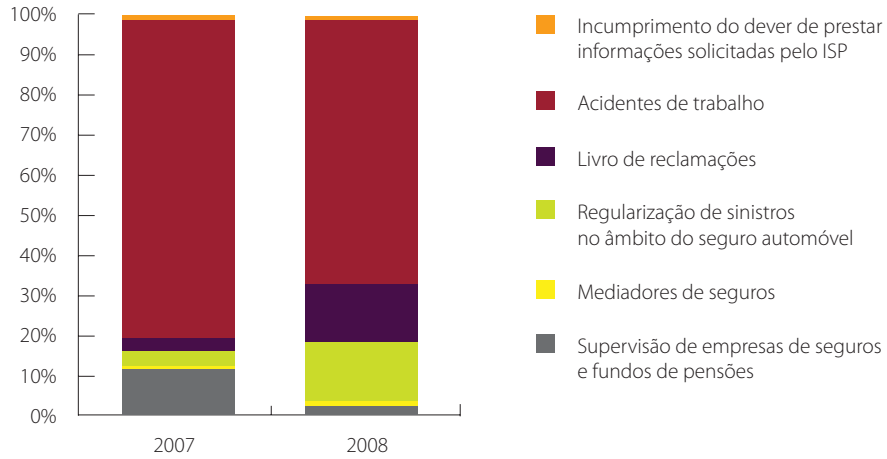
Foi iniciada uma análise transversal sobre o funcionamento das redes de prestação de cuidados de serviços de saúde e cartões associados, com vista a apurar do respectivo enquadramento face ao regime legal aplicável (em particular, relativo aos seguros de doença). Paralelamente, procedeu-se ao exame do modo de actuação dos designados “consultores financeiros” que, no âmbito dos serviços que prestam, admitem disponibilizar serviços que incluem a comercialização de contratos de seguros.

2.4. Sanções

No contexto da fiscalização e aplicação de sanções de natureza contra-ordenacional, foram apreciados cerca de 234 processos e participações em 2008, relativos às diversas áreas de actuação do ISP.

No gráfico seguinte, é possível observar a distribuição de processos/participações, por áreas, em 2007 e 2008. Conforme se constata pela leitura do Gráfico 2.1., os aspectos relacionados com a conduta de mercado assumem significativo relevo. Atente-se, por exemplo, à importância da matéria da *regularização de sinistros no âmbito do sector automóvel* ou do *livro de reclamações* e, bem assim, à percentagem de processos/participações relativa a *mediadores de seguros*.

Gráfico 2.1 Distribuição dos processos/participações por área (2007-2008)



Da apreciação efectuada quanto aos processos/participações mencionados, resultou a instauração de 177 autos. A distribuição dos autos instaurados pode ser visualizada no gráfico seguinte, sendo de registar o aumento do número de autos instaurados na sequência de participações recebidas através do *livro de reclamações* e as decorrentes do *processo de regularização de sinistros no âmbito do seguro automóvel*.

Gráfico 2.2 Autos instaurados (2007-2008)

