



Instituto de Seguros de Portugal

INTERVENÇÃO

V FÓRUM SECTOR SEGURADOR E FUNDOS DE PENSÕES

9 de Março de 2010

Foi com todo o gosto e enorme interesse que aceitei o convite do Diário Económico para estar presente neste V Fórum do sector segurador e fundos de pensões. Esta iniciativa tem vindo desde há alguns anos a contribuir para um debate estimulante sobre os desafios actuais e futuros que se apresentam ao mercado segurador e fundos de pensões.

Neste contexto, os temas escolhidos para este Fórum não poderiam ser mais oportunos.

I - No que se refere ao primeiro tema: **“O novo modelo de supervisão”** trata-se de matéria que, na sequência da reflexão subsequente ao despoletar da recente crise financeira internacional, se encontra na ordem do dia, quer a nível nacional, quer a nível comunitário.

A nível comunitário, na sequência do Relatório do grupo de peritos, presidido por Jacques de Larosière, encarregue de efectuar recomendações para o reforço da eficiência, integração e sustentabilidade da arquitectura do sistema de supervisão a nível europeu, e da declaração do Conselho Europeu de Junho de 2009, a Comissão Europeia apresentou em Setembro de 2009 um pacote de propostas legislativas neste domínio.

Convirá recordar os traços essenciais do modelo de supervisão financeira que se discute a nível comunitário:

1. Instituição de um Sistema Europeu de Supervisores Financeiros, que compreende os supervisores nacionais e três novas Autoridades de Supervisão Europeias, a par do estabelecimento do Conselho Europeu do Risco Sistémico, responsável pelo acompanhamento e avaliação das ameaças potenciais para a estabilidade financeira



decorrentes da evolução da situação macroeconómica e do sistema financeiro no seu todo.

2. Criação de três novas Autoridades de Supervisão Europeias enquanto organismos comunitários dotados de personalidade jurídica que serão os sucessores dos actuais comités das autoridades de supervisão, responsáveis respectivamente pelos sectores bancário, dos seguros e pensões complementares de reforma e dos valores mobiliários.
3. Incremento significativo dos poderes legais destas Autoridades: de elaboração de normas técnicas aplicáveis a todas as instituições financeiras do sector em causa, ainda que susceptíveis de homologação pela Comissão; de determinação da correcção de condutas consideradas contrárias à legislação comunitária em vigor, podendo, em último recurso adoptar uma decisão dirigida directamente às instituições financeiras; de actuação em situações de emergência, podendo exigir às autoridades de supervisão nacionais a adopção de medidas específicas; de resolução de situações de desacordo entre autoridades de supervisão nacionais.

O modelo europeu de supervisão preservará as diferentes áreas de intervenção específicas de cada Autoridade. De facto, ainda que o Relatório de Larosière tenha abordado a questão da tipologia do modelo, a Comissão reconheceu o carácter inconclusivo do debate em torno da estrutura de supervisão mais adequada.

Nestes termos, no âmbito do processo de reforma institucional da supervisão financeira a nível europeu, considerou a Comissão preferível manter o actual modelo tripartido, baseado nos comités existentes (CEIOPS, CEBS e CESR) e respectivas repartições de competências, na medida em que entendeu não existirem provas conclusivas de que outras estruturas sejam mais eficazes para as competências específicas que se propõe sejam atribuídas às Autoridades Europeias de Supervisão.



As propostas da Comissão encontram-se em fase de apreciação pelo Parlamento Europeu, cuja posição vai no sentido de, mantendo o modelo tripartido, reforçar os poderes das novas autoridades e fortalecer os mecanismos de cooperação entre as mesmas.

A nível nacional o modelo institucional de supervisão financeira proposto no documento da Consulta Pública promovida pelo Governo, através do Ministério das Finanças e da Administração Pública, parece ir em sentido distinto, preconizando-se o designado sistema *twin peaks*, com a dissociação da supervisão prudencial da supervisão da conduta de mercado.

Como já várias vezes sublinhei, não está demonstrado que exista um modelo de supervisão financeira perfeito ou ideal. Importará, no entanto, e em qualquer dos modelos institucionais de supervisão, preservar alguns princípios:

1. O primeiro desses princípios radica na circunstância de, no âmbito do sector segurador e fundos de pensões, a supervisão comportamental se assumir como aspecto crucial no controlo dos riscos relevantes para efeitos prudenciais. Deveres de informação e regras de conduta dos operadores relevam directamente na avaliação dos riscos das empresas supervisionadas e avultam ainda mais no contexto do regime “Solvência II” – assente em princípios de avaliação económica e em medidas sensíveis aos riscos efectivamente assumidos pelas empresas de seguros.

A supervisão prudencial e a supervisão da conduta de mercado constituem uma dupla perspectiva da protecção do consumidor. Uma conduta de mercado deficiente (*por exemplo*, insuficiente informação, desconsideração do perfil de risco do consumidor ou uma incorrecta política de comercialização) por parte de um operador pode gerar:

- i) riscos reputacionais;
- ii) situações de subtarifação face ao risco efectivamente assumido e níveis de sinistralidade ou responsabilidades supervenientes não reflectidas a nível do



- provisionamento da empresa de seguros ou nos activos afectos pela entidade gestora de um fundo de pensões;
- iii) e responsabilidades ocultas que são susceptíveis de afectar de forma decisiva a solvência.

A supervisão prudencial não pode prescindir, sob pena de responsabilidade por inadequada supervisão, do controlo dos riscos gerados por via da conduta das entidades supervisionadas.

2. Por outro lado, importará que, em qualquer modelo de supervisão, seja devidamente ressalvada a especificidade económica da actividade seguradora que resulta da circunstância de traduzir uma inversão do ciclo produtivo – característica singular no âmbito do sector financeiro –, conjugada com a natural complexidade contratual inerente a uma actividade que depende da adequada delimitação, avaliação e tarifação dos riscos de forma a poderem ser cobertos numa mutualidade de acordo com técnicas e regras actuariais próprias.

De facto, para além dos riscos comuns a todo o sector financeiro (estratégico, de mercado, de crédito, de concentração, de liquidez, operacional e de reputação) a gestão da actividade seguradora e respectiva supervisão confronta-se com os riscos específicos de seguros, isto é: *“risco inerente à comercialização de contratos de seguro, associado ao desenho de produtos e respectiva tarifação, ao processo de subscrição e de provisionamento das responsabilidades e à gestão dos sinistros e do resseguro”* que implicam uma abordagem técnica complexa e especializada.

Para além disso, a natureza de longo prazo de muitos dos compromissos assumidos pelas empresas de seguros e dos benefícios financiados pelos fundos de pensões é determinante nas respectivas estratégias de investimento, conduzindo a que a avaliação, a gestão, o controlo e a supervisão dos riscos de mercado deva ser



efectuada com base em metodologias e critérios distintos dos utilizados noutras actividades financeiras.

É, assim, determinante, por razões de eficácia e solidez do sistema, que o modelo institucional que venha a ser implementado reconheça esta especificidade, mantendo e autonomizando estruturas e processos de decisão que não fiquem consumidos no âmbito da regulação e supervisão da generalidade dos produtos e serviços financeiros.

3. Qualquer que seja a linha da reforma, a mesma deve, ainda, preservar os aspectos que têm sido identificados como pontos fortes da regulação e supervisão a cargo do Instituto de Seguros de Portugal:
 - a) a qualificação e conhecimentos específicos dos seus técnicos, reconhecida inclusivamente a nível europeu, pela intensa e activa participação e assunção de responsabilidades nos *fora* europeus, em especial no processo de desenvolvimento do regime “Solvência II” e que culminou com a eleição de um dos quadros dirigentes para a Presidência do CEIOPS;
 - b) a capacidade de reacção rápida e a eficácia e coerência na tomada de decisões;
 - c) a adopção de medidas regulatórias e de supervisão que equilibram a protecção do consumidor a título individual, com a protecção da mutualidade e a inovação e competitividade do mercado, trilogia a que não são alheias as melhores práticas no sentido da garantia da solvência, da estabilidade dos mercados e da prossecução dos interesses dos credores específicos de seguros no seu todo.
 - d) Por último, a reforma institucional da supervisão não deverá perturbar a estabilidade e concentração no processo de adaptação do mercado segurador nacional e respectiva supervisão às alterações profundas trazidas pelo regime de solvência decorrente da Directiva “Solvência II”.



II - As matérias a abordar no contexto da segunda mesa-redonda dedicada aos **desafios do sector segurador em 2010** constituem, de facto, temas incontornáveis para o mercado e, acrescentaria, também para a supervisão.

No que se refere aos **riscos sísmicos**, aguarda-se, com expectativa, a aprovação de iniciativa legislativa que culmine o trabalho técnico e jurídico desenvolvido pelo Instituto de Seguros de Portugal com a colaboração da Associação Portuguesa de Seguradores.

Atenta a circunstância de o risco de fenómenos sísmicos corresponder à catástrofe natural de danos potencialmente mais significativos no nosso país e o reduzido grau e diversificação geográfica das coberturas de risco sísmico, urge implementar um sistema que torne obrigatória a cobertura deste risco, numa primeira fase, para bens imóveis ou fracção de imóveis destinados a habitação, ou localizados em prédios maioritariamente destinados a habitação.

Pretende-se, desta forma, criar as condições para a acumulação e capitalização de meios financeiros a mobilizar em caso de ocorrência de um fenómeno sísmico e para a partilha de responsabilidades entre os envolvidos: segurados, empresas de seguros, Fundo Sísmico e por último, o Estado. A criação de um tal sistema contribuirá ainda para a progressiva redução da dependência face ao mercado ressegurador internacional.

Por outro lado, o papel que o seguro pode desempenhar enquanto uma das modalidades de garantia financeira destinada a assumir a **responsabilidade ambiental**, representa um desafio e uma oportunidade significativa para o mercado segurador.

É certo que o facto de se tratar de um risco não suficientemente conhecido pelo mercado nacional, aliado à dimensão relevante que poderão assumir os custos com a adopção de medidas de prevenção e reparação de danos ambientais causados pelo exercício de determinada actividade económica e à dificuldade em colocar estes riscos no mercado de



Instituto de Seguros de Portugal

resseguro tradicional, justificam alguma limitação dos seguradores na assunção desta cobertura.

Considera o Instituto de Seguros de Portugal que a densificação do enquadramento jurídico aplicável às garantias financeiras da responsabilidade ambiental poderá contribuir para, num contexto de maior certeza jurídica, a cobertura gradual dos riscos envolvidos.

Essa cobertura, ainda que possa não abranger inicialmente todos os riscos a garantir, permitirá aumentar a experiência do mercado segurador nacional neste domínio e, por essa via, reforçar a informação sobre o risco, facultando uma maior capacidade de aceitação.

Uma palavra também para a **saúde e reforma como factores de desenvolvimento do sector segurador**.

O seguro desenvolve-se em função do risco. A evolução demográfica a nível das sociedades ocidentais potencia o reconhecimento da relevância dos riscos associados à saúde e à reforma.

Neste domínio, cumpre assinalar os trabalhos que o Instituto de Seguros de Portugal tem desenvolvido e que culminarão oportunamente na apresentação de um anteprojecto de diploma legal no sentido de aliar as preocupações relativas à cobertura do risco de doença exactamente às dificuldades técnicas inerentes a coberturas que reflectem o aumento da esperança de vida dos segurados. Trata-se do regime do seguro de saúde vitalício, que pretende assegurar as condições de base que permitam garantir a manutenção vitalícia da cobertura obrigatória dos riscos relacionados com a prestação de cuidados de saúde, num quadro equilibrado, economicamente sustentável e adequado ao reforço da protecção dos consumidores.

De igual modo, será brevemente colocado em consulta pública pelo Instituto de Seguros de Portugal um projecto de Norma Regulamentar relativa ao financiamento pelos fundos de



pensões de benefícios de saúde pós-reforma, o que poderá contribuir para o reforço do papel dos empregadores neste domínio.

III – Por último, uma referência ao tema **“Os Fundos e a Recuperação Económica”**.

Este tema pode ser abordado de uma dupla perspectiva: o impacto da recuperação económica nos fundos de pensões e o contributo que os mesmos podem ter no processo de recuperação económica, não podendo dissociar-se o papel que o sector segurador também aqui pode assumir.

De uma perspectiva financeira, a recuperação a que se assistiu nos mercados de capitais desde o primeiro trimestre de 2009 teve evidentes consequências positivas no desempenho e na robustez financeira do sector segurador e fundos de pensões no ano transacto.

Muito embora o resultado líquido global do sector segurador se apresente positivo mas pouco significativo face aos capitais próprios, representando apenas cerca de 6% dos mesmos, verifica-se um incremento do rácio de cobertura da margem de solvência, o qual atingiu um valor na ordem dos 200%, face a 157% e 169% em 2008 e 2007, respectivamente, evolução que demonstra a sustentabilidade e a robustez do sector.

No que respeita aos fundos de pensões, é de registar que a rendibilidade média do mercado, na ordem dos 9,6%, contribuiu decisivamente para um incremento de 8% no valor global sob gestão.

De uma perspectiva estritamente económica, é de assinalar que a quebra de 5,4% no volume da produção de seguro directo em Portugal, ocorrida em 2009, evidencia o elevado grau de dependência da actividade seguradora face à evolução da economia. Em particular nos ramos Automóvel e Acidentes de Trabalho, têm-se vindo a constatar os efeitos da redução da actividade económica, embora a diminuição da produção também tenha



Instituto de Seguros de Portugal

resultado de pressões competitivas que não serão decerto sustentáveis num período alargado de tempo.

A importância da consciencialização do papel do seguro na protecção dos bens e da actividade económica é bem evidente no contexto dos eventos da natureza ocorridos no território nacional desde o final de 2009, os quais mostram a ainda insuficiente cobertura de alguns riscos face ao potencial de massa segurável existente.

Noutra óptica, importa salientar o importante papel que as empresas de seguros e os fundos de pensões, enquanto relevantes investidores institucionais, podem desempenhar na estabilidade financeira e na recuperação da conjuntura económica. Basta recordar que no final de 2009 o montante global dos investimentos geridos pelas empresas de seguros e pelos fundos de pensões ascendia a cerca de 77 mil milhões de euros.

Adicionalmente, importa não negligenciar a função que os seguros podem exercer num contexto em que as iniciativas empresariais e até, individuais, estão muitas vezes dependentes da existência de mecanismos que permitam a cobertura de determinados riscos.

Finalizo com a convicção de que este Fórum irá prestar, mais uma vez, um contributo construtivo para a reflexão em torno de todos estes relevantes temas e que a respectiva organização atinja, assim, plenamente os objectivos a que se propõe.

Fernando Nogueira