

Os desafios do setor segurador e de fundos de pensões nas vertentes prudencial e comportamental

Intervenção do Presidente da ASF, Professor Doutor José Figueiredo Almaca, na
Apresentação Pública do Relatório do Setor Segurador e de Fundos de Pensões e do
Relatório de Regulação e Supervisão da Conduta de Mercado, relativos ao ano 2014

Lisboa, 23 setembro 2015

Auditório da ASF

Excelentíssimas senhoras e senhores,

Bem-vindos a mais uma apresentação do Relatório de Regulação e Supervisão da Conduta de Mercado e do Relatório do Setor Segurador e dos Fundos de Pensões, previstos nos Estatutos da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF).

Aproveitando o enquadramento dado pelas apresentações anteriores, sobre o conteúdo destes dois importantes relatórios, farei, nesta minha intervenção, uma explanação dos principais desafios que se colocam ao setor segurador e dos fundos de pensões, nas vertentes prudencial e comportamental.

A crise pela qual temos passado ao longo dos últimos anos afetou naturalmente o setor segurador, mas com menor impacto sistémico comparativamente a outros setores económicos, o que se deve às características próprias do seu modelo de negócio que alguns teimam em não entender.

O setor mostrou ser robusto e solvente, cumprindo com as suas responsabilidades perante os tomadores de seguros, os beneficiários e os terceiros lesados, sem ter tido necessidade de recorrer a ajudas públicas.

Os números de 2014 que acabámos de ver evidenciam alguns sinais positivos, e estamos certos que serão consolidados em 2015. O setor trabalha para acompanhar e dinamizar a recuperação económica do país que já se vem verificando.

No período mais conturbado da crise para o setor financeiro, o setor segurador conseguiu resistir, contribuindo inclusivamente para mitigar os efeitos pró-cíclicos que se faziam sentir no sistema financeiro, enquanto fonte de financiamento e de liquidez a outras entidades financeiras do próprio grupo.

Em termos de experiência recente, gostaria de realçar novamente alguns dos principais números da evolução do primeiro semestre de 2015.

Neste período, os ramos Não Vida registaram uma evolução positiva, ultrapassando os 1 800 milhões de euros de prémios e invertendo a tendência negativa que se verificou nos últimos anos, fortemente condicionada pela conjuntura económica adversa que se abateu sobre o nosso país.

Do conjunto da atividade Não Vida, não posso deixar de destacar o aumento da produção verificado ao nível da modalidade de Acidentes de Trabalho, refletindo o resultado dos esforços efetuados pelo setor segurador, nomeadamente na sequência das recomendações da ASF e das medidas tomadas pelos operadores no sentido do restabelecimento do equilíbrio técnico desta modalidade. Também o rácio de sinistralidade conheceu uma melhoria na sequência deste aumento da produção, registando uma redução homóloga de 2,6 pontos percentuais nos primeiros seis meses do ano.

Similarmente, o seguro Automóvel – que continua a ser o segmento mais representativo dos ramos Não Vida – registou um incremento de produção, contrariando a quebra verificada nos últimos três períodos homólogos.

Apesar destes resultados positivos, é de reiterar, em especial para a modalidade de Acidentes de Trabalho, a necessidade de todos os operadores reforçarem as medidas de adequação das políticas de subscrição, e, em particular, o alinhamento entre os prémios e os riscos efetivamente incorridos, garantindo, dessa forma a sustentabilidade técnica a médio e longo prazo desses segmentos.

Finalmente, outro ramo Não Vida que continua a merecer destaque é o Doença, que voltou a apresentar um acréscimo de produção. Desde o virar do novo milénio que este ramo tem apresentado consecutivamente taxas relevantes de crescimento anual, demonstrando que o setor tem sabido dar resposta à crescente procura por cuidados de saúde no setor privado. Já nos seguros de vida, que administram boa parte das economias da população portuguesa, a produção global do primeiro semestre superou os 4 600 milhões de euros. Ainda que a produção tenha conhecido uma ligeira quebra face a 2014, este valor representa o segundo mais elevado dos últimos cinco períodos homólogos.

Salienta-se a evolução dos PPR, com um aumento de 3% face a igual período de 2013, e cujas provisões – que representam a poupança para a reforma dos clientes – se situaram próximo dos 14 mil milhões de euros, consolidando o importante papel do setor na captação e rentabilização do aforro dos consumidores.

No que concerne à atividade dos fundos de pensões, as contribuições efetuadas nos primeiros seis meses do ano ascenderam a 380 milhões de euros, elevando o total de ativos sobre gestão para próximo dos 18 mil milhões de euros, reforçando a sua relevância como sistema complementar de reforma.

Mas o papel do setor não se fica por aqui. A função desempenhada pelas empresas de seguros e pelos fundos de pensões, enquanto grandes investidores institucionais, tem contribuído sobremaneira para a salvaguarda da estabilidade financeira. A esse respeito, refira-se que o investimento em dívida pública nacional – que no final de 2014 se situava próximo dos 10 mil milhões de euros – aumentou no primeiro semestre em cerca de 10%.

DESAFIOS DO SETOR NA ÁREA PRUDENCIAL

Os próximos anos estão marcados por um conjunto de desafios que pautarão de forma decisiva o futuro do setor segurador. O principal destaque vai para o culminar do processo de adaptação do regime Solvência II, incluído recentemente no ordenamento jurídico nacional, através da aprovação e publicação da Lei n.º 147/2015, de 9 de setembro. Este novo regime, que entrará em vigor no dia 1 de Janeiro de 2016, mudará todo o quadro de regulação e de supervisão aplicável às seguradoras com sede em Portugal, exigindo um grande esforço de adaptação e de formação para as entidades seguradoras e para a própria autoridade de supervisão.

Dadas as alterações estruturais que daí decorrem, é de antecipar que a adaptação tenha de ser feita de uma forma progressiva, havendo previsivelmente a necessidade de introduzir ajustamentos e correções ao longo dos próximos anos, no sentido de promover a convergência de práticas e o alinhamento de interpretações de partes do regime a nível nacional, mas também internacional.

A harmonização à escala europeia do novo regime virá trazer benefícios acrescidos na comparabilidade entre mercados e operadores, e no alcançar de um *level playing field* a nível internacional. No entanto, o nível de harmonização a alcançar deve ser devidamente enquadrado nas especificidades e na cultura próprias de cada país, pelo que nem sempre uma solução de *one size fits all* deve ser considerada. Os mercados, os produtos, o enquadramento económico e fiscal, bem como o próprio comportamento dos consumidores

diferem de país para país, realidades que devem ser tidas em conta na aplicação prática do regime.

Em matéria de requisitos quantitativos, a entrada em vigor das novas regras vem revolucionar a forma como a gestão dos riscos e do capital é prosseguida. Até agora, os fundos próprios exigidos para as seguradoras operarem no nosso mercado eram calculados de forma relativamente sensível, em função direta do volume de negócio ou de sinistros, sem ter em consideração os riscos subjacentes às responsabilidades e aos ativos detidos. Isto deixará de ser assim, passando os requisitos de capital a considerar todos os riscos materiais a que cada seguradora estiver exposta, incentivando, assim, que todas as decisões estratégicas e de gestão tomadas considerem, de forma central, os riscos presentes no balanço.

O Solvência II assenta numa lógica de balanço total. Por um lado, estabelece-se que a avaliação de todos os ativos e passivos deve ser efetuada de forma consistente e segundo princípios económicos, ou seja, com referência direta às variáveis económicas e financeiras relevantes, a todo o momento. Por outro lado, o cálculo dos requisitos de fundos próprios tem em devida conta os riscos subjacentes a todos os ativos e passivos, bem como as inter-relações entre estes. Desta forma, pretende-se refletir de forma adequada os benefícios de mitigação dos riscos introduzidos pelos mecanismos de resseguro, de participação nos resultados e de gestão ativo-passivo.

Para introduzir a proporcionalidade na atividade de supervisão, o Solvência II estabelece dois patamares de exigências de capital.

Em primeiro lugar, o Requisito de Capital de Solvência, ou, na sigla anglo-saxónica, o SCR, é calculado de uma forma sofisticada, abrangendo todos os riscos a que uma empresa de seguros pode estar exposta, designadamente os riscos de mercado, de crédito, específicos de seguros e operacionais. O cálculo deste primeiro requisito pode ser feito com recurso a

uma fórmula padrão, desenhada e calibrada a nível europeu, e/ou com recurso a um modelo interno total ou parcial aprovado pela autoridade de supervisão.

No caso da fórmula padrão, há um salto qualitativo muito significativo face à forma como as exigências de capital são hoje calculadas. O facto de vários módulos serem calculados com base na simulação de cenários de variação adversa dos fatores de risco relevantes, introduz maior sensibilidade e credibilidade ao resultado final, mas também aumenta sobremaneira a complexidade intrínseca. Desta forma, é crucial que as empresas de seguros se dotem de capacidades analíticas e tecnológicas adequadas para esse efeito. Não menos importante, é fundamental assegurar a boa qualidade e granularidade da informação histórica disponível, uma vez que, por mais avançado que seja, nenhum modelo conseguirá suprir as limitações da informação de base.

Os modelos internos, por seu turno, são ferramentas muito poderosas que permitem alavancar a adequação da mensuração dos riscos ao perfil de risco efetivo das empresas. A flexibilidade de modelização que permitem incrementa a capacidade de gestão dos riscos. No entanto, a sua utilização comporta igualmente elevados riscos, razão pela qual estes são sujeitos a uma verificação prévia exaustiva por parte das autoridades de supervisão.

O segundo patamar de exigências de capital, o Requisito de Capital Mínimo, ou MCR, estabelece um nível de alerta superior, correspondendo ao montante de fundos próprios que deve ser sempre preservado, sob pena de colocar em risco o cumprimento das responsabilidades inscritas nas provisões técnicas. Pela sua natureza, o seu cálculo é relativamente simples, sendo calculado com base na aplicação de percentagens sobre medidas de volume do negócio.

É da conjugação entre o SCR e o MCR que se estabelece o mecanismo de atuação proporcional da autoridade de supervisão, com a severidade e a urgência das ações de supervisão a aumentar quando mais próximo estiver o nível de fundos próprios do valor do

MCR. Naturalmente, isto não prejudica o princípio basilar de cumprimento integral, em base contínua, do SCR por todos os operadores.

No que respeita à gestão dos investimentos, e apesar de serem abolidos boa parte dos limites quantitativos que vigoram atualmente, sendo substituídos pela maior sensibilidade aos riscos de mercado das regras de cálculo do SCR, é de extrema importância que as empresas de seguros pautem as suas políticas pelo princípio do gestor prudente, assegurando que a gestão é feita no melhor interesse dos tomadores de seguros e beneficiários, evitando conflitos de interesse e estratégias baseadas no aproveitamento de situações de arbitragem regulatória e investindo exclusivamente em instrumentos financeiros cujos riscos podem identificar, mensurar e monitorizar. Em particular, deve limitar-se a exposição a ativos exóticos, mais complexos e de emitentes ou mercados para os quais não se dispõe de informação suficiente para aferir os riscos subjacentes.

A legislação aprovada reforça também as exigências em matéria de governo corporativo das seguradoras. São incluídas normas específicas sobre a honorabilidade e aptidão daqueles que administram efetivamente a seguradora (conselho de administração e diretores de topo) e dos responsáveis pelas funções chave, designadamente as de gestão de riscos, atuarial, de *compliance*, e de auditoria interna. Em particular, a auditoria interna deve funcionar como uma linha de defesa adicional, assegurando que os procedimentos internos das companhias são adequados e estão conforme as políticas definidas pelo conselho de administração.

Um dos elementos centrais do novo regime de solvência, e que se deve enquadrar no âmbito do sistema de gestão de riscos de cada empresa de seguros, é a autoavaliação do risco e da solvência (ORSA). Este exercício, que constitui uma novidade face ao regime ainda vigente, é a concretização prática da cultura de gestão de riscos que deve estar embebida em cada operador. O ORSA é, sobretudo, um exercício da empresa e para a empresa, devendo ser utilizado para criar valor, para identificar as opções estratégicas, mensurar os seus impactos e, dessa forma, fundamentar as decisões de gestão tomadas. Entre outros

aspectos, através do ORSA a empresa deve efetuar uma reflexão crítica sobre a suficiência do capital disponível para atingir os seus objetivos de negócio, bem como sobre a adequação do capital regulatório, o SCR, ao seu perfil efetivo de risco. Naturalmente que o ORSA será igualmente uma peça importante para o processo de supervisão. Neste contexto, o principal fator de alerta será muito provavelmente a apresentação de um exercício ORSA sem mácula, sem a identificação de qualquer problema ou recomendação de melhoria. De facto, não existem empresas perfeitas, pelo que um bom ORSA deve, acima de tudo, assentar na transparência e na análise rigorosa e honesta dos riscos.

Com o novo regime jurídico, também melhoram e são unificados os formatos de divulgação de informação ao público e de reporte das seguradoras ao supervisor, no sentido do incremento da transparência relativamente à sua situação financeira e de solvência e de fomento da disciplina de mercado. De facto, em paralelo aos relatórios e contas estatutários, devem ser preparados relatórios públicos de cariz prudencial, que podem incluir certa informação tida como mais sensível, como sejam as exigências adicionais de capital impostas pelo supervisor, os montantes dos requisitos de capital e o reporte de situações de insuficiência desses requisitos, entre outros. Esta acrescida transparência vem colocar desafios sobre a capacidade de comunicação dos operadores, devendo ser transmitida ao mercado e aos consumidores informação fidedigna e devidamente enquadrada, assinalando, sempre que aplicável, as medidas corretivas concretas que serão implementadas para colmatar as insuficiências reportadas.

A transparência é hoje uma prioridade no sistema financeiro. Os cidadãos reclamam cada vez mais uma maior transparência na gestão pública, nos diferentes organismos e este tema está na agenda permanente da política europeia. Mas a exigência de maior transparência não se dirige somente a entidades públicas, mas também ao sector privado e a todas as entidades.

O papel da ASF é reforçado na atribuição de poderes para fixar as normas técnicas, os critérios e os procedimentos que considera adequados para efeitos de supervisão. Conforme

preconizado pelo Solvência II, o processo de supervisão será conduzido de uma forma prospetiva, e não apenas reativa, e tendo em conta a aplicação do princípio da proporcionalidade. Tal significa que a supervisão deverá incidir, em maior intensidade, primordialmente sobre os operadores e áreas que apresentam maiores níveis de risco, considerando as dimensões quantitativa e qualitativa. Naturalmente, sem descurar a monitorização e a intervenção apropriada sobre os restantes operadores.

A filosofia de um regime baseado em princípios, como é o Solvência II, implica necessariamente um reforço substancial da capacidade de diálogo, de desafio, de fundamentação e de justificação entre entidades supervisionadas e supervisor. Os canais de comunicação devem permanecer abertos, permitindo a compreensão plena dos entendimentos e das opiniões de ambas as partes, sem prejuízo dos poderes que naturalmente são atribuídos ao supervisor. É importante notar que ao supervisor compete, em particular, zelar pelo cumprimento das regras e pela convergência de práticas quer a nível nacional, quer internacional.

As vantagens do Solvência II são estimadas de grande importância para as seguradoras, que apesar do esforço e dos recursos que já investiram e continuarão a investir para se adaptarem às novas regras, irão beneficiar de um quadro legal atualizado e detalhado que regule as suas atividades e fixe uma correspondência muito mais próxima entre os fundos próprios e os riscos que assumem na sua atividade.

Contudo, entre os mais beneficiados pelo Solvência II estão, sem dúvida, os consumidores.

Com a proximidade da implementação do novo regime, e com o objetivo de se continuarem a aprofundar os trabalhos de preparação, a ASF conduziu um novo estudo sobre o impacto quantitativo da sua adoção, para o qual contou com o reporte relativo à fase preparatória submetido por todas as seguradoras sob a sua supervisão prudencial. Os resultados desse estudo, que já foram sumariamente apresentados anteriormente, demonstraram uma melhoria do rácio global de cobertura do SCR. No entanto, é ainda evidente a necessidade

de vários operadores prosseguirem com as medidas de adequação dos fundos próprios disponíveis aos riscos incorridos. Assume particular relevância a continuidade da diversificação das carteiras de investimento, reduzindo a exposição a ativos emitidos por um mesmo grupo económico, dado o peso ainda elevado que o risco de concentração assume no cômputo geral do SCR, bem como a revisão dos modelos de negócio prosseguidos para o ramo Vida, nomeadamente do desenho dos produtos e das garantias financeiras prestadas. Neste último aspeto, é relevante ter em conta as expectativas de persistência do ambiente de baixas taxas de juro, que coloca desafios acrescidos na colocação de novos produtos e na geração de rendibilidades consentâneas com as garantias oferecidas em produtos mais antigos.

DESAFIOS DO SETOR NA ÁREA COMPORTAMENTAL

Em sede comportamental, a relevância dos aspetos relativos à conduta de mercado reflete-se igualmente a nível europeu, salientando-se, no plano regulatório, os projetos desenvolvidos pela EIOPA no domínio da tutela do consumidor e da monitorização de atividades financeiras, nomeadamente os trabalhos resultantes da atividade do Comité de Proteção do Consumidor e Inovação Financeira. De entre estes, assinalam-se os trabalhos relacionados com o Regulamento sobre os documentos de informação fundamental para pacotes de produtos de investimento de retalho e de produtos de investimento com base em seguros (também designados por “PRIIP’s”), com o tratamento de reclamações por mediadores de seguros e com os mecanismos de governação e monitorização de produtos de natureza seguradora por parte de empresas de seguros.

Gostaria, antes de mais, de assinalar a importância dos entendimentos veiculados no Relatório de Regulação e Supervisão da Conduta de Mercado para a aplicação convergente do enquadramento legal e regulamentar em vigor e para a consolidação da disciplina de mercado.

Destacaria também a intensificação das ações de supervisão nesta área em 2014, com vista ao reforço da análise da adoção de boas práticas por parte dos operadores, bem como da correta aplicação pelos mesmos da legislação e regulamentação respeitantes ao setor. Note-se, em particular, que as ações de supervisão *on-site* constituem uma prioridade estratégica no plano das atividades da ASF.

No quadro da gestão e análise das reclamações apresentadas por consumidores, verificou-se, em 2014, um ligeiro decréscimo do seu número, mantendo-se, contudo, um relativo grau de estabilidade na respetiva evolução face aos anos anteriores.

Gostaria também de sublinhar que a temática da formação financeira continua a merecer especial atenção por parte da ASF, configurando um dos vetores essenciais para o reforço da confiança dos tomadores de seguros e participantes em fundos de pensões.

De facto, a promoção do nível de literacia financeira contribui para a otimização da capacidade dos consumidores tomarem decisões financeiras informadas e conscientes, com benefício para os próprios operadores no mercado segurador e dos fundos de pensões.

Aqui chegados, cumpre refletir acerca dos desafios que se perspetivam para o setor do ponto de vista da regulação e da supervisão decorrentes da revisão da Diretiva da mediação de seguros, que passará a designar-se “Diretiva da Distribuição de Seguros”.

A revisão desta Diretiva visa reforçar a proteção dos consumidores de seguros, as condições equitativas de concorrência entre todos os participantes envolvidos na comercialização de produtos de seguros, bem como o grau de integração dos mercados.

Assim, o âmbito da referida Diretiva incluirá igualmente a atividade de venda direta, visando-se um acréscimo da uniformização nos requisitos aplicáveis à venda de produtos de natureza seguradora aos consumidores.

Por sua vez, a nova Diretiva promoverá o reforço dos requisitos de informação e outras regras de conduta a observar pelos operadores no relacionamento com os consumidores, com vista à salvaguarda do melhor interesse dos mesmos.

Finalmente, no que concerne a produtos de investimento com base em seguros (também designados por “IBIP’s”), convém destacar o regime especial a que estes estarão sujeitos, nomeadamente em matéria de comissionamento e requisitos de venda, o que implicará uma atenção acrescida por parte da ASF no âmbito da sua atividade de supervisão da conduta de mercado.

Ainda com referência ao tema da mediação de seguros, cabe dar nota de que será lançado em breve o procedimento de consulta pública do Projeto de Decreto-Lei que altera o regime jurídico da mediação de seguros ou resseguros, na sequência de alterações introduzidas pela Diretiva relativa aos mercados de instrumentos financeiros (também designada por “DMIF 2”). Esta alteração visa introduzir exigências adicionais em matéria de conflito de interesses e princípios gerais de atuação e informação aos consumidores de IBIP’s.

Neste contexto, resulta evidente o papel central que os consumidores devem assumir no quadro da atuação dos operadores supervisionados, tendo a ASF continuado a desenvolver esforços no sentido de garantir a adequada proteção dos mesmos, para o que contribui significativamente a publicação anual do Relatório de Regulação e Supervisão da Conduta de Mercado. A este propósito, não posso deixar de salientar a reiterada atitude positiva dos operadores através da conformação com as reflexões constantes dos Relatórios anteriores, o que se repercute inevitavelmente no bom funcionamento do mercado segurador e dos fundos de pensões, estando certo que o mesmo se verificará em relação a este Relatório.

Termino a minha intervenção, reforçando o convite para a leitura de ambos os Relatórios que foram hoje apresentados, e agradecendo muito a vossa presença.