



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
CONSELHO PARA O SISTEMA FINANCEIRO

LIVRO BRANCO SOBRE O SISTEMA FINANCEIRO: 1992

SEGUROS E PENSÕES

VOLUME IV

RESUMO E CONCLUSÕES

JULHO • 1993

ISBN: 972-9244-30-8

LIVRO BRANCO SOBRE O SISTEMA FINANCEIRO: 1992

VOL. IV

SEGUROS E PENSÕES

RESUMO E CONCLUSÕES

ÍNDICE

	Pág.
II - O SECTOR SEGURADOR EM PORTUGAL	1
III - PERSPECTIVAS DE EVOLUÇÃO FUTURA DO SECTOR SEGURADOR PORTUGUÊS	6
IV - ADAPTAÇÃO ÀS NOVAS CONDIÇÕES COMPETITIVAS DA ACTIVIDADE SEGURADORA	10
V - TIPOS DE OPERAÇÕES REALIZADAS PELAS EMPRESAS SEGURADORAS	19
VI - REGIME DE AUTORIZAÇÃO DAS EMPRESAS SEGURA- DORAS E DO ESTABELECIMENTO DE SUCURSAIS	22
VII - CONTROLO DOS PRINCIPAIS ACCIONISTAS	29
VIII - LIVRE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	32
IX - INTEGRAÇÃO DE SEGURADORAS EM GRUPOS DE EMPRESAS	36
X - GARANTIAS FINANCEIRAS NA ACTIVIDADE SEGURADORA	41
XI - CONTAS E SISTEMA DE INFORMAÇÃO SOBRE O SECTOR SEGURADOR E OS FUNDOS DE PENSÕES	47
XII - INTERMEDIÁRIOS DE SEGUROS	51
XIII - PROBLEMAS DE ALGUNS RAMOS DE SEGUROS	57
XIV - PLANOS E FUNDOS DE PENSÕES	64
XV - SUPERVISÃO DO SECTOR DE SEGUROS E DOS FUNDOS DE PENSÕES	74

LIVRO BRANCO SOBRE O SISTEMA FINANCEIRO: 1992

VOLUME IV

SEGUROS E PENSÕES

Resumo e Conclusões

II - O SECTOR SEGURADOR EM PORTUGAL

1. A actividade seguradora e dos planos e fundos de pensões está menos desenvolvida em Portugal do que na maioria dos outros países da CE. No entanto, nos últimos anos, o crescimento da actividade no sector de seguros acelerou significativamente.

A penetração do seguro, medida pelo rácio entre o volume de prémios e o PIB, está próxima da média comunitária nos seguros não-vida (apesar desta média, em relação a Portugal, estar influenciada pela modalidade Acidentes de Trabalho que, noutros países, é gerida pela Segurança Social). Quanto ao ramo Vida, o rácio entre o montante dos prémios de seguro e o Produto Nacional Bruto é inferior a 1/4 dos níveis que se encontram em vários países do Norte da CE. A partir de 1985, a actividade seguradora tem, todavia, estado a crescer a um ritmo superior ao do Produto Nacional Bruto, sobretudo no ramo Vida, o mesmo sucedendo quanto aos planos e fundos de pensões.

2. O número de empresas estabelecidas ou já autorizadas no mercado segurador português tem vindo a aumentar com rapidez apreciável desde meados da década de 80, passando de 53, em 1986, para 92, em 1992. Cerca de metade desse número corresponde a agências gerais de seguradoras estrangeiras, na sua quase totalidade oriundas de países da CE. A dimensão média das empresas seguradoras portuguesas é

relativamente elevada em comparação com a de outros países da CE, quando medida em volume de prémios ou com base no número de trabalhadores por empresa. Porém, em Portugal, o nível dos prémios por trabalhador não vai além de 1/3 a 1/5 do da generalidade dos outros países comunitários. O indicador mais representativo que se exprime em termos do montante de prémios por empresa, aponta para uma dimensão média das companhias de seguros portuguesas que, embora semelhante à de vários países da CE (Bélgica, Países Baixos, Dinamarca, Espanha), corresponde apenas a aproximadamente 1/3 da do Reino Unido e a cerca de 1/4 a 1/5 da das empresas da Alemanha, da França e da Itália.

3. O grau de concentração no sector segurador português é relativamente elevado: as 5 primeiras empresas contribuem com cerca de metade para o volume total de negócios do sector e a proporção comparável para o conjunto das 15 maiores empresas é da ordem de 80%. As maiores companhias de seguros portuguesas são, porém, de dimensão bastante reduzida em comparação com as grandes seguradoras europeias. Além disso, o grau de concentração tem estado a reduzir-se em Portugal, desde meados da década de 80, em consequência da entrada de novos operadores. No conjunto dos países europeus, o movimento de fusões e aquisições tem ocasionado uma tendência em sentido inverso. É natural que, dentro de alguns anos, comece também a ser observada uma tendência semelhante em Portugal.

4. A distribuição de seguros continua a assentar fundamentalmente na actividade de agentes e corretores, que são intermediários em cerca de 2/3 dos negócios do sector. O número de mediadores, que excede 40 000 é excessivamente elevado em relação ao volume da actividade do sector, em comparação com outros países europeus.

5. A quota de empresas estrangeiras no mercado nacional de seguros cresceu até determinada altura, tendo estabilizado, nos últimos anos, em torno dos 27-28%. Essa quota, que é mais significativa no ramo Vida do que nos restantes, excede os níveis que se encontram na generalidade dos outros países comunitários. Apesar do desenvolvimento dos negócios, fruto da introdução do regime de liberdade de estabelecimento e de livre prestação de serviços no âmbito da CE, essa quota não deverá aumentar e poderá até decrescer, como tem vindo a suceder desde 1991. Em contrapartida, a penetração das seguradoras portuguesas em mercados estrangeiros é extremamente reduzida, mesmo no confronto com outros pequenos países europeus. Em 1991, as seguradoras nacionais dispunham de apenas 6 agências gerais no exterior, com volume de negócios reduzido. Não são de esperar grandes avanços nesse domínio, à parte novas implantações em PALOP, algumas já concretizadas ou em curso e uma maior presença junto das comunidades de emigrantes portugueses no exterior.

6. O aumento da concorrência tem pressionado as margens de lucro, mas mesmo assim os resultados foram satisfatórios na generalidade das empresas, até 1990. As taxas dos prémios são em geral mais baixas do que noutros países; nalguns ramos, nomeadamente no Automóvel, e na modalidade Acidentes de Trabalho, em que as taxas de sinistralidade são muito elevadas, os prémios têm sido inferiores aos níveis tecnicamente recomendáveis. No ramo Automóvel e especialmente no que respeita ao seguro obrigatório, os prémios são nitidamente inferiores aos da generalidade dos restantes países comunitários, com excepção da Grécia. Apesar de os prémios do ramo Automóvel terem aumentado substancialmente em anos recentes, os prejuízos nesse ramo têm afectado de forma negativa a rentabilidade total do sector. A modalidade Acidentes de Trabalho representou em 1992 cerca de 14% do volume da actividade seguradora e os seus resultados têm evoluído em sentido muito negativo nos

últimos 3 anos (10 milhões de contos de prejuízos em 1992). O rácio entre despesas gerais e comissões e os prémios de seguro directo, tende a ser mais elevado nas seguradoras portuguesas do que na generalidade das suas congéneres de outros países europeus. Essa situação é explicada pela ainda fraca produtividade das seguradoras e por encargos com complementos de reforma que são desajustados face à realidade europeia. Se se acrescentar ao numerador o valor das indemnizações, o rácio assim obtido, designado "rácio combinado", excede 90%, o que significa que os lucros das empresas seguradoras são produzidos, em grande parte, pelos resultados financeiros dos investimentos, sobretudo os que estão associados à exploração do ramo Vida.

7. De uma maneira geral, a situação financeira das empresas seguradoras em Portugal pode ser considerada satisfatória, embora existam diferenças entre elas. Os valores dos activos de cobertura excedem largamente os montantes das provisões técnicas que as seguradoras são obrigadas a constituir. Os níveis da margem de solvência excedem globalmente os níveis mínimos obrigatórios na generalidade das empresas. Os níveis da situação líquida agregada do sector têm vindo a aumentar, significativamente, ao longo do último quinquénio. E, embora o resultado de exercício tenha diminuído acentuadamente em 1991, e ainda bastante mais em 1992, não se pode dizer que os níveis, efectivamente baixos e em processo de decrescimento, dos rácios de rentabilidade, indiquem uma situação de crise absoluta ou generalizada. Com efeito, tem vindo a aumentar o valor dos prémios, o dos activos de cobertura e livres, e as taxas médias de rendimento destes. Não estão ainda disponíveis elementos sobre a distribuição desses indicadores. Apenas tem havido razões para preocupação no caso de algumas agências gerais de seguradoras estrangeiras, principalmente não comunitárias, e esporadicamente numa ou noutra empresa com sede em Portugal.

8. A produtividade do sector segurador não pode considerar-se ainda adequada. Não obstante os progressos realizados em matéria de formação profissional e de informatização, o pessoal do sector é ainda excessivo e não apresenta, em média, qualificações suficientes. A estrutura de carteiras, onde avultam contratos de prémio bastante baixo, é um factor importante do baixo nível de produtividade da mão-de-obra.

9. Os investimentos das empresas seguradoras e dos fundos de pensões têm estado a crescer com rapidez nos últimos anos e atingem já níveis significativos à escala da economia nacional. Esses investimentos estão agora menos sujeitos do que no passado a limitações impostas por via legislativa e regulamentar quanto à natureza dos activos de cobertura das provisões técnicas. A eficiência das aplicações é, todavia, seriamente afectada pela estreiteza e insuficiente desenvolvimento do mercado de capitais e pela legislação sobre o arrendamento imobiliário.

III - PERSPECTIVAS DE EVOLUÇÃO FUTURA DO SECTOR SEGURADOR PORTUGUÊS

1. O desenvolvimento da economia nacional e o aumento do poder de compra da população, conjugados com a ainda insuficiente penetração do seguro na sociedade portuguesa, abrem fortes perspectivas de desenvolvimento do sector segurador.

2. A evolução da poupança dos particulares e a sua distribuição pelos diferentes tipos de instrumentos financeiros é um dos principais factores que determinarão o ritmo mais ou menos acentuado do crescimento da actividade seguradora. A poupança dos particulares tem estado a cair com grande rapidez desde meados da década de 80. Mas, por outro lado, é de esperar que a estrutura de aplicações dessa poupança venha a aproximar-se cada vez mais dos padrões observados em outros países europeus. Se isso suceder será cada vez menor a proporção das aplicações em depósitos bancários e, em contrapartida, continuará a crescer a preferência dos aforradores por instrumentos ligados a contratos de seguros. Desse modo tudo leva a crer que o mercado que se oferece às empresas seguradoras continuará a crescer mesmo que a evolução da poupança dos particulares não seja muito favorável.

3. A inflação cria grandes problemas ao sector segurador, sobretudo os que resultam da dificuldade em determinar taxas de juro a longo prazo e da erosão do valor real dos contratos expressos em moeda corrente. Se se mantiver a descida da inflação iniciada, em Portugal, em 1991, isso contribuirá significativamente para melhorar as perspectivas de desenvolvimento da actividade seguradora.

4. As possibilidades de as companhias de seguros oferecerem produtos de poupança atractivos à sua clientela dependem em grande medida das perspectivas que tenham para investir as suas provisões em activos financeiros ou imobiliários. Por isso a actividade do sector segurador português tem estado a ser afectada pelo insuficiente desenvolvimento do mercado de capitais. A falta de dimensão e a crise do mercado de acções têm obrigado a que as aplicações financeiras se dirijam preponderantemente para as obrigações, com especial relevo para os títulos do Estado. É de recear que, no futuro, o desenvolvimento da actividade seguradora continue a ser afectado pelas deficiências do mercado nacional de capitais. As companhias seguradoras serão certamente tentadas a escapar a essa deficiência fazendo aplicações em títulos estrangeiros, ao abrigo do regime de liberdade de movimentos de capitais, vigente na CE. Mas essa solução, além de poder envolver riscos cambiais, privará a economia nacional de meios de financiamento, encaminhados através do sector segurador, que poderiam desempenhar um papel importante e difícil de substituir.

5. Em Portugal, tal como na generalidade dos países industrializados, as estruturas da Segurança Social estão a ser seriamente abaladas pelas transformações demográficas e económicas da última década. Tem sido necessário aumentar cada vez mais as taxas das contribuições para a Segurança Social e enfrentam-se dificuldades crescentes para sustentar, no quadro dos esquemas vigentes, o aumento da proporção de aposentados em relação à população activa. A situação é semelhante no que respeita ao aumento dos gastos com a saúde. Tem sido necessário introduzir e agravar taxas compensadoras e os padrões de qualidade têm estado longe de ser satisfatórios. Por causa dessas dificuldades haverá que procurar soluções alternativas ou complementares que abram perspectivas de crescimento substancial e rentável à

actividade seguradora, principalmente nos seguros de vida, nos fundos de pensões e nos seguros de doença.

6. A tendência para que venham a ser transferidas certas actividades da Segurança Social para a actividade seguradora impõe uma articulação crescente entre as acções do Estado e o Mercado. Essa articulação é também indispensável no domínio dos seguros obrigatórios. Se nesse domínio não se estabelecer um diálogo prévio com as seguradoras há o risco de se legislar e impor obrigatoriedades quanto a operações de seguro que as companhias seguradoras não podem aceitar.

7. Tal como noutras áreas do sector financeiro, a actividade seguradora está a passar por uma fase de transformações estruturais importantes, entre as quais são de destacar: a desregulamentação; a liberalização; a introdução de inovações financeiras; a maior aproximação com o sector bancário, quer sob o ponto de vista da concorrência, quer através da mais intensa cooperação; a maior diferenciação e a melhor qualidade dos serviços procurados pelos clientes, etc. Estas transformações irão afectar radicalmente as características de funcionamento e as perspectivas de desenvolvimento da actividade seguradora nos anos futuros.

8. A concorrência no sector dos seguros virá a intensificar-se a ritmo acelerado. Para isso contribuirão decisivamente a criação do Mercado Único de Seguros na CE e a tendência para a liberalização da prestação de serviços financeiros e para a globalização dos mercados de capitais à escala mundial. Apesar de tudo, subsistirão alguns obstáculos naturais à prestação de serviços por seguradoras estrangeiras no mercado nacional, dadas as características específicas deste mercado e a necessidade de, em vários ramos de seguro, se manter um contacto fácil entre o segurador e o segurado. Por isso, a concorrência através da

livre prestação de serviços a partir do exterior far-se-á sentir especialmente nos seguros de vida, nos fundos de pensões e nos grandes riscos dos ramos Não-Vida. O aumento da concorrência poderá resultar também da instalação em território português de sucursais ou filiais de seguradoras com sede noutros países e da aquisição de posições de controlo em companhias de seguros portuguesas por parte de seguradoras estrangeiras. São ainda de referir os aumentos da concorrência entre companhias de seguros e outros intermediários financeiros.

9. A criação do Mercado Interno de Seguros à escala da CE, além de trazer uma situação inteiramente nova em matéria de concorrência, tem estado já a obrigar a reformulações fundamentais da legislação portuguesa de seguros e das práticas de regulamentação e supervisão. A natureza dessas reformulações é explicitada nos vários Capítulos deste Volume III do Livro Branco. Em síntese, pode dizer-se que elas virão essencialmente: **(a)** configurar e simplificar a liberdade do direito de estabelecimento e da livre prestação de serviços à escala de toda a Comunidade; **(b)** reforçar o controlo das seguradoras pelo país onde está situada a sua sede (país de origem), mesmo em relação às actividades desenvolvidas noutros países da Comunidade; **(c)** promover a harmonização das legislações aplicáveis nos vários países membros da Comunidade, para evitar distorções da concorrência.

IV - ADAPTAÇÃO ÀS NOVAS CONDIÇÕES COMPETITIVAS DA ACTIVIDADE SEGURADORA

1. A intensificação da concorrência que se prevê para os próximos anos vai obrigar as companhias de seguros a melhorarem a sua eficiência. As dificuldades competitivas tenderão a ser particularmente significativas nos ramos Vida, Doença, Caução e Responsabilidade Civil e, de uma forma geral, nos grandes riscos. As responsabilidades de adaptação a novas condições de concorrência cabem essencialmente às empresas seguradoras. Mas o Estado deverá também contribuir, mantendo um enquadramento legal e regulamentar e um regime fiscal que favoreçam o desenvolvimento do sector dos seguros.

2. Foram já realizados grandes progressos em matéria de aperfeiçoamento do enquadramento legal e regulamentar do sector dos seguros. Há que prosseguir com a liberalização e a desregulamentação, em harmonia com as exigências da CE, embora por forma a ter em conta as possibilidades de gradual adaptação das empresas nacionais e da própria estrutura de supervisão.

3. O regime fiscal aplicável nos contratos de seguro deve continuar a desempenhar um papel importante na promoção do desenvolvimento da actividade seguradora. Todavia, esse regime deve, tanto quanto possível, observar os seguintes princípios:

a. Princípio da neutralidade fiscal, em consequência do qual os benefícios fiscais concedidos a aplicações de poupança com características semelhantes devem também ser semelhantes. A aplicação deste princípio deve observar-se em todo o sector financeiro e justifica, nomeadamente, que o tratamento fiscal das operações de capitalização seja

idêntico ao de outras aplicações de igual prazo e de liquidez comparável e que os fundos de pensões abertos, no caso de adesão individual, tenham um regime de tributação similar ao dos PPR. Por outro lado, o regime fiscal deverá reflectir a distinção entre os fundos que atribuem direitos aos participantes e aqueles em que o participante possui apenas uma mera expectativa.

b. Princípio da não-discriminação fiscal face ao exterior, segundo o qual o regime tributário, incluindo a parafiscalidade, aplicado às seguradoras localizadas em Portugal e suas operações, não deve ser menos favorável do que o vigente em outros Estados que sejam potenciais destinatários das poupanças nacionais. Nesse sentido, importa, em especial, acompanhar com regularidade a evolução da fiscalidade sobre Seguros de Vida e Fundos de Pensões que se vai processando nos países do Espaço Económico Europeu e na Suíça, de modo a evitar que situações muito divergentes conduzam à "deslocalização de poupanças" para os países onde os regimes fiscais sejam mais favoráveis;

c. Princípio da certeza e estabilidade fiscais, segundo o qual convirá evitar imprecisões e modificações frequentes no regime fiscal aplicado aos contratos de seguro, a fim de evitar interpretações contraditórias entre os operadores económicos e a administração fiscal e salvaguardar a segurança jurídica das relações estabelecidas entre segurado e segurador, não defraudando as expectativas que presidiram à sua efectivação. Não deverá haver aplicação retroactiva da lei nova menos favorável.

d. Princípio da equidade fiscal. Foi discutido no Conselho para o Sistema Financeiro o regime de alguns benefícios fiscais concedidos a favor dos PPR e outras aplicações de poupanças que se traduzem em maior benefício para os titulares de rendimentos mais elevados. Alguns membros do Conselho sustentam que o sistema actual deverá ser mantido porque os incentivos proporcionados são mais motivadores da poupança em instrumentos de previdência

privada, justificando-se, por outro lado, alguma atenuação da progressividade do IRS. Outros membros, entendem que aqueles benefícios possuem características regressivas e que haveria ganhos de equidade se eles fossem substituídos por deduções à colecta. Segundo estas opiniões, idêntica alteração deve ocorrer nos instrumentos inseridos fora do sector segurador e de fundos de pensões. De acordo com a posição defendida por alguns conselheiros, a existência de taxas liberatórias com a não obrigatoriedade de englobamento dos rendimentos de capitais e mais-valias deve igualmente ser objecto de revisão em todo o sistema financeiro.

4. Como foi referido no Capítulo 3, a futura expansão do sector segurador depende muito da evolução que se vier a verificar na Segurança Social. É, por isso, essencial que o governo defina de forma tão precisa quanto possível as grandes orientações quanto à evolução da Segurança Social a médio prazo. Com tal definição ficariam melhor delimitadas as áreas em que o sector segurador deveria desenvolver as suas actividades de cobertura de riscos individuais complementares da Segurança Social, nomeadamente em matéria de velhice, invalidez, doença e morte.

5. O seguro dos riscos de acidentes de trabalho tem uma importância muito elevada na exploração de muitas das empresas seguradoras. Foi anunciada a intenção de alterar radicalmente a orientação estabelecida na Lei de Bases da Segurança Social, de passar a cobertura desses riscos das empresas seguradoras para a Segurança Social. Porém, enquanto não for expressamente revogada a disposição legal em que essa orientação foi estabelecida, permanecerá uma situação de incerteza que não favorece o planeamento a longo prazo das actividades das empresas seguradoras.

6. Há necessidade de aperfeiçoar os regulamentos e mecanismos de protecção ao consumidor. Os efeitos da grande

dispersão das actividades das instituições com responsabilidades em matéria de defesa do consumidor deverão ser combatidos através de maior coordenação entre essas instituições. Não parece, porém, recomendável na fase actual, que se considere o estabelecimento de um "ombudsmann" especializado em casos relacionados com o sector dos serviços financeiros, no qual se incluam os seguros. Valerá a pena, em contrapartida, que a APS encare a criação de uma unidade, tão independente quanto possível, para atender reclamações de clientes das seguradoras. Além disso, interessará que o ISP reforce a sua acção a favor da defesa do consumidor e que o Ministério das Finanças assuma a responsabilidade de apreciar: (a) recursos que lhe sejam apresentados; (b) casos que envolvam, não só seguradoras mas também outras empresas financeiras; e (c) relatórios anuais sobre reclamações de clientes de seguros, a apresentar anualmente pelo ISP. Para melhorar a protecção aos consumidores no sector segurador interessa ainda promover a maior transparência do mercado, estabelecer uma disciplina mais efectiva sobre as práticas irregulares da concorrência e assegurar a aplicação mais rigorosa do regime legal das cláusulas contratuais proibidas para protecção da boa-fé.

7. As informações de que as companhias de seguros podem dispor acerca das características e evolução do mercado segurador português são muito deficientes. É importante que se corrija essa situação, a fim de que as empresas de seguros possam planificar com maior segurança as suas actividades. A Associação Portuguesa de Seguradores poderá desenvolver um papel relevante nesse domínio.

8. É indispensável manter a liberalização dos prémios. Nalguns países as tarifas dos seguros obrigatórios ainda são controladas pelo Estado. Não parece que em Portugal se deva aplicar uma política desse tipo, uma vez que a concorrência nos seguros obrigatórios é suficientemente activa para criar

a expectativa de que as taxas de prémios cobrados nesses seguros se venham a aproximar dos mínimos praticáveis. Para manter a transparência no mercado poderá todavia ser justificado que em relação aos seguros obrigatórios, as companhias de seguros sejam obrigadas a dar publicidade aos prémios desses contratos e, enquanto possível, a oferecer contratos-tipo uniformes, de modelo aprovado pelo ISP.

9. Para se adaptarem à intensificação da concorrência que se antevê no sector segurador, as empresas desse sector deverão, não só ajustar os seus preços mas também diferenciar e enriquecer a qualidade dos seus produtos. Deverão prosseguir com a introdução de inovações financeiras, em que aliás já foram verificados avanços significativos, e continuar a investir na melhoria da sua imagem junto do público.

10. Os custos de exploração das companhias de seguros portuguesas, expressos em proporção dos prémios recebidos, continuam a ser substancialmente mais elevados que na generalidade dos outros países da Comunidade. A redução desses custos é imperativa mas a elevada proporção dos custos fixos, incluindo em especial as despesas com o pessoal e as respectivas reformas, constitui um obstáculo enorme a vencer. A redução e flexibilização dos custos operacionais tenderá a ser especialmente difícil nas seguradoras mais antigas. Com vista a conseguir maior flexibilidade nos gastos foi já conseguida alguma flexibilidade na reformulação da contratação colectiva do sector. Esta tendência deve prosseguir, no interesse das seguradoras e da manutenção dos postos de trabalho.

11. A redução da incidência proporcional dos custos de exploração prende-se com a melhoria da produtividade nas companhias seguradoras. Com vista a promover essa melhoria as empresas seguradoras e a sua Associação têm-se empenhado

em programas de informatização e de formação profissional. O financiamento das despesas com tais programas é difícil em face das perspectivas de intensificação da concorrência, que se reflectirão na redução das margens operacionais. Mas os investimentos nessa área serão em geral de reprodutividade elevada, embora só a médio e longo prazos. Para os facilitar, será frequentemente de recomendar a associação com outras empresas financeiras, incluindo não só companhias de seguros mas também instituições de crédito e empresas do mercado de capitais.

12. A gestão dos investimentos é um dos factores mais importantes da rentabilidade e da capacidade concorrencial das companhias de seguros. A regulamentação aplicável aos investimentos das empresas seguradoras foi substancialmente liberalizada. Essas empresas passaram conseqüentemente a estar menos sujeitas a constrangimentos nas suas opções. A integração financeira no âmbito da CE vai abrir novas oportunidades às seguradoras para efectuarem investimentos em activos transaccionados nos outros países da Comunidade. Ao mesmo tempo os investimentos desse tipo serão indispensáveis à defesa da capacidade competitiva do sector segurador nacional. Finalmente, as companhias de seguros não poderão deixar de ser influenciadas pela evolução dos mercados financeiros, à escala mundial e no plano nacional, incluindo os aspectos relativos às inovações financeiras, que permitem a cobertura de diversos tipos de riscos de câmbio, investimento e taxa de juro com técnicas mais aperfeiçoadas.

13. Apesar do grau de concentração no nosso sector segurador ser relativamente elevado a dimensão das empresas que nele operam é reduzida à escala da CE. Essa situação não tenderá a alterar-se a médio prazo. O grau de concentração e a dimensão das maiores empresas do sector dos seguros continuarão a crescer na CE durante os próximos anos. No

caso português, é provável que a fase inicial de aumento do número de seguradores a operar no mercado venha a ser seguida por uma outra fase em que esse número tenderá a reduzir-se. Apesar de não haver conclusões firmes sobre a importância das economias de escala no sector segurador, considera-se frequentemente que as grandes empresas têm maior capacidade competitiva. Daí, aliás, a explicação para o movimento de crescente concentração que está a ser observado nos mercados europeus de seguros. Para poderem enfrentar a concorrência, as empresas de menor dimensão terão de atribuir especial importância à especialização das suas actividades, no estabelecimento de acordos de cooperação técnica ou comercial com outras seguradoras ou com outras empresas do sector financeiro. Para além disso, é de esperar que se venham a observar fusões, aquisições e trocas de participações entre seguradoras. Poderá justificar-se que as autoridades estabeleçam incentivos, nomeadamente fiscais, destinados a favorecer esquemas desse tipo.

14. O estreitamento das relações entre o sector segurador e o sector bancário, que se tem vindo a desenvolver em Portugal, tal como em outros países, contribuirá para reforçar a capacidade competitiva, não só das empresas seguradoras, mas também das instituições de crédito. Esse estreitamento pode revestir várias modalidades: integração de seguradoras e instituições de crédito em grupos financeiros, participações no capital, acordos de comercialização, acordos de cooperação técnica e subcontratação de serviços. De qualquer modo, não deve nunca ser posta em causa a natureza específica de cada um dos sectores, quer por razões de organização, estrutura e vocação, quer por razões de supervisão prudencial, que deve manter-se totalmente autónoma.

15. Têm-se desenvolvido movimentos para a diversificação das actividades das empresas seguradoras, nomeadamente através da oferta de outros produtos financeiros não directamente ligados a contratos de seguros (por exemplo, contratos de capitalização, empréstimos hipotecários, gestão e venda de certificados de participação em fundos de investimento). Os movimentos desse tipo levantam problemas de regulamentação e supervisão. As seguradoras terão interesse em diversificar actividades circunscritas ao sector dos serviços financeiros, em sentido amplo, e desde que não invadam as áreas reservadas em exclusivo a outras empresas do sector financeiro (em especial, as instituições de crédito). Os problemas de diversificação das companhias de seguros ligam-se com a integração ou não integração dessas companhias em grupos financeiros e com as estratégias de coordenação e repartição de funções estabelecidas no interior de tais grupos.

16. Em paralelo com as eventuais estratégias de diversificação as companhias de seguros têm também de considerar as vantagens de determinadas modalidades de especialização. Para resistirem à concorrência, as empresas portuguesas terão certamente de fazer assentar a sua especialização mais na concentração geográfica das suas actividades no mercado nacional do que na concentração em tipos de actividades bem diferenciados dos da concorrência. A especialização das seguradoras requer a montagem de circuitos de distribuição, eles próprios especializados, sobretudo no que respeita ao ramo Vida. A diversificação de actividades, envolvimento em outras operações financeiras além das dos seguros (por exemplo gestão e comercialização de fundos de investimento e gestão de carteiras) implicará, em geral, que as seguradoras actuem através de empresas especializadas.

17. As companhias de seguros portuguesas terão dificuldade em internacionalizar-se através da implantação de filiais e sucursais no exterior, à semelhança do que está a suceder com as grandes seguradoras europeias. O nível de actividades do sector segurador nacional no exterior continuará por isso, certamente a ser muito reduzido, embora sejam de considerar possibilidades de implantação junto de núcleos com maior concentração de emigrantes portugueses, em países africanos de língua oficial portuguesa e em zonas de fronteira com a Espanha. As alianças com parceiros estrangeiros, nomeadamente através de "joint ventures" ou de participações no capital, são o processo actualmente mais utilizado e viável para atingir o objectivo de internacionalização.

18. A liberalização da prestação de serviços e a dos movimentos de capitais abrirão novas possibilidades para que companhias estrangeiras ofereçam no mercado português produtos de seguros expressos em moedas de outros países. Para fazer face a essa forma de concorrência, as companhias de seguros portuguesas deverão considerar também a possibilidade de oferecer produtos expressos em outras moedas que, pelo rendimento que proporcionam ou pelo seu risco cambial, sejam especialmente atractivos.

V - TIPOS DE OPERAÇÕES REALIZADAS PELAS EMPRESAS SEGURADORAS

1. Em Portugal, tal como na generalidade dos outros países, apenas as empresas seguradoras estão autorizadas a efectuar as operações definidas na lei como operações de seguros. Por outro lado impõe-se às empresas de seguros que delimitem o seu objecto social à actividade seguradora e às operações que daí directamente decorrem, com exclusão de qualquer outra actividade comercial.

2. Não existe definição legal da actividade seguradora. A legislação nacional enumera, todavia, vários ramos de seguro directo e de resseguro que caracterizam essa actividade. Além disso, autoriza as seguradoras a exercer actividades conexas ou complementares do seguro, nomeadamente investimentos dos fundos que representam as provisões técnicas e outras garantias financeiras, prestação de serviços agregados aos contratos de seguro, manutenção de postos clínicos, reedificação e reparação de prédios e reparação de veículos. A delimitação da fronteira que separa a actividade das companhias de seguros, por um lado, e das instituições de crédito e sociedades financeiras, por outro, tem de basear-se nas listas de operações autorizadas pela regulamentação portuguesa e comunitária a umas e a outras. Há, porém, áreas de sobreposição entre operações muito semelhantes, ou até entre operações da mesma natureza. Assim, as instituições de crédito e as sociedades financeiras estão autorizadas por lei a comercializar contratos de seguro, o que é uma operação típica da actividade seguradora. Por seu lado, as companhias de seguros praticam operações em concorrência estreita com as que tipificam a actividade das instituições de crédito, incluindo em especial as operações do ramo Vida com elevada componente financeira. Embora as operações de capitalização

correspondam à recepção de fundos reembolsáveis do público, que em princípio está reservada em exclusivo, às instituições de crédito, a regulamentação portuguesa e a comunitária abrem uma excepção que consagra a possibilidade de elas serem efectuadas por seguradoras. A legislação é, porém, menos clara no que respeita às operações das seguradoras que revestem a forma de adiantamentos por conta de apólices, de empréstimos hipotecários ou de seguros de caução. Essas operações podem ser consideradas como de concessão de crédito que, salvo algumas excepções específicas, está reservada às instituições de crédito e sociedades financeiras. Convirá que as disposições pertinentes do Decreto-Lei nº. 298/92, de 31 de Dezembro, sejam alteradas por forma a que o conjunto de tais excepções específicas passe a abranger também os adiantamentos sobre apólices, os empréstimos hipotecários e os seguros de caução efectuados por companhias de seguros. Interessará também clarificar a possibilidade legal de as seguradoras emitirem obrigações. Considera-se justificado que essa possibilidade seja expressamente reconhecida na lei, embora apenas na medida em que o produto das obrigações a emitir se destine ao financiamento da aquisição de imóveis necessários às actividades normais da seguradora.

3. Tem-se manifestado, não só em Portugal mas também ao nível da CE, uma clara tendência para o alargamento do leque de seguros obrigatórios, particularmente no domínio da responsabilidade civil e do ambiente. As regulamentações, nacionais e comunitárias, que impõem esses seguros nem sempre têm sido discutidas previamente com o sector dos seguros. Daí têm resultado problemas de exequibilidade que têm obrigado a rever e substituir tais regulamentações. Para evitar situações desse tipo é indispensável que se estabeleça sempre a articulação adequada entre as entidades responsáveis pela regulamentação dos domínios em que se pretende introduzir o seguro obrigatório, as entidades que

regulamentam a actividade seguradora e as empresas seguradoras, que gerem o sistema.

4. A Primeira Directiva Vida da CE estabeleceu o princípio da proibição da acumulação do exercício da actividade de seguros de Vida com o exercício da actividade de seguros nos ramos Não-Vida. A mesma Directiva admite que tal acumulação possa ser mantida nas empresas onde anteriormente ela já existia, mas só sob condição de ser aplicada uma gestão separada às actividades Vida e Não-Vida. O princípio da separação entre o ramo Vida e os ramos Não-Vida foi já transposto para a legislação portuguesa, mas só de forma parcial, na medida em que as empresas que antes acumulavam actividades dos dois grupos de ramos não foram obrigadas a estabelecer uma gestão completamente separada para as actividades Vida e Não-Vida. Essa deficiência vai ser corrigida proximamente, nos termos de um projecto de diploma que transporá para o direito interno as Terceiras Directivas Vida e Não-Vida.

5. Nos termos do mesmo projecto de diploma será acolhida a opção conferida aos Estados membros pelas Terceiras Directivas, de autorizarem a acumulação do exercício dos ramos Vida, Acidentes e Doença (os chamados "ramos pessoais").

VI - REGIME DE AUTORIZAÇÃO DAS EMPRESAS SEGURADORAS E DO ESTABELECIMENTO DE SUCURSAIS

1. As Directivas comunitárias sobre o acesso à actividade seguradora, que já foram transpostas para a legislação portuguesa, fazem depender esse acesso de uma autorização prévia emitida pela autoridade competente.

2. Segundo a legislação vigente a autorização é concedida para todo o território nacional. Essa deverá, porém, ser revista com a transposição das Terceiras Directivas da CE, que passaram a estabelecer a validade da autorização única para todo o território comunitário.

3. A autorização é concedida por ramos de seguros, abrangendo a totalidade do ramo, salvo se o requerente pretender cobrir apenas alguns riscos ou modalidades. Admite-se que a autorização possa ser concedida para um conjunto de ramos, mas verifica-se nesse domínio uma discrepância entre a Primeira Directiva Não-Vida da CE e o direito interno, para a qual não se encontra, à primeira vista, uma justificação clara. Com efeito, a legislação portuguesa não prevê a autorização permitida pela legislação comunitária, para os seguintes grupos de ramos: (i) Responsabilidade Civil; (ii) Crédito e Caução; e (iii) todos os ramos com excepção do ramo Vida. Interessará que essa situação seja corrigida no quadro da legislação que está a ser preparada com o objectivo de transpor as Terceiras Directivas para o direito português.

4. De acordo com a legislação portuguesa (sobretudo o Decreto-Lei nº. 188/84, de 5 de Junho) a autorização do exercício da actividade de seguros por empresas com sede em

Portugal só pode ser concedida desde que sejam satisfeitas as seguintes condições:

a. Forma jurídica. Se forem pessoas de direito privado, as empresas que solicitem autorização para exercer a actividade de seguros devem revestir a forma de sociedade anónima ou de mútua de seguros. Há, no entanto, várias restrições quanto aos tipos de operações que as mútuas de seguros podem realizar. Em Portugal as mútuas de seguros estão impedidas de explorar o ramo Vida e têm tido, na prática, a sua actividade limitada à área da pesca. Não há motivos para que essa actividade não se possa estender a outras áreas, excepto as que estão excluídas pela legislação comunitária.

b. Apresentação de um plano de actividades. Esse plano deve indicar a natureza dos riscos que a empresa se propõe cobrir, as condições gerais e especiais das apólices que ela pretende adoptar, as tarifas que a empresa pretende aplicar e as projecções de vários elementos das suas contas e da sua situação financeira. As Terceiras Directivas Não-Vida e Vida excluem, porém, a obrigação de indicar no programa de actividades, as condições gerais e especiais das apólices e das tarifas qualquer que seja o risco. A lei portuguesa impõe ainda essa obrigação em vários tipos de seguros. Além disso impõe o registo nos restantes casos.

c. Idoneidade e experiência dos dirigentes. A lei portuguesa exige, como condição de autorização, que os promotores das seguradoras se comprometam a constituir um conselho de administração com, pelo menos, três membros, que detenham poderes para efectivamente determinar a orientação da actividade da empresa e estabelece vários requisitos de idoneidade e capacidade profissional que devem ser preenchidos pelos membros do conselho de administração e pelos órgãos de fiscalização. As regulamentações sobre idoneidade, experiência e qualificação profissional e incompatibilidades aplicáveis aos dirigentes das seguradoras devem ter em conta as disposições das Terceiras Directivas e

as recomendações que sobre matéria semelhante foram apresentadas no Volume I deste Livro Branco, relativo às instituições de crédito.

d. Capital mínimo. As Directivas comunitárias não estabelecem qualquer exigência neste domínio, mas a legislação nacional impõe os capitais mínimos de: 500 000 contos para as seguradoras organizadas como sociedades anónimas que apenas explorem o ramo de Caução ou o ramo de Protecção Jurídica ou o ramo de Assistência; 1 500 000 contos para as sociedades anónimas que explorem mais que um dos três ramos que acabam de ser referidos ou qualquer outro ramo dos seguros Não-Vida e Vida; 750 000 contos para as mútuas de seguros. Não se deverão perder de vista as consequências que podem vir a resultar da possibilidade que as seguradoras constituídas noutros países da CE com capital muito inferior aos mínimos exigidos na legislação nacional, virão a ter para actuar em Portugal, quer com base no direito de estabelecimento, quer através da livre prestação de serviços. Apesar disso não se vê razão, por enquanto, para alterar os mínimos impostos na legislação portuguesa, que funcionam como uma barreira não discriminatória à proliferação no mercado nacional de seguradoras com fracas estruturas.

e. Outras condições de autorização. A lei portuguesa exige a "suficiência dos meios técnicos e recursos financeiros relativamente aos ramos de seguro que a seguradora pretende explorar". Embora as Directivas comunitárias não mencionem expressamente esse requisito, a sua exigência pode ser considerada admissível, dada a conexão que é possível estabelecer com o programa de actividades.

5. À semelhança do que acontece com as instituições de crédito, as Directivas comunitárias proíbem expressamente que o pedido de autorização seja examinado em função das necessidades económicas do mercado. A exigência

estabelecida na legislação portuguesa, relativa à compatibilidade entre as perspectivas de desenvolvimento da seguradora e a manutenção de uma sã concorrência no mercado parece contrária à referida proibição, e por isso deve ser eliminada.

6. No direito vigente a autorização é conferida por portaria conjunta do Primeiro Ministro e do Ministro das Finanças, precedida de parecer do Instituto de Seguros de Portugal. Em paralelo com a solução já adoptada no caso das instituições de crédito, deverá considerar-se a possibilidade de a autorização passar a ser concedida pelo ISP. Todavia, nos casos em que os promotores não sejam nacionais dos Estados membros da CE justifica-se que a competência para a autorização pertença ao Ministro das Finanças.

7. De acordo com as Directivas comunitárias, e tal como é exigido pela Constituição portuguesa, as recusas de autorização devem ser notificadas aos interessados, com indicação dos seus fundamentos. Essas recusas poderão ser objecto de recurso jurisdicional.

8. As autorizações para a constituição de empresas seguradoras controladas por nacionais de países que não pertencem à CE pode em princípio ser condicionada pelo critério das necessidades económicas do mercado, embora a eficácia desse critério seja extremamente duvidosa em face das liberdades de estabelecimento e de livre prestação de serviços abertas a empresas com sede noutros países da CE. Nessas autorizações, que como acima se refere no nº. 6 deverão ser concedidas pelo Ministro das Finanças, pode todavia ser útil aplicar critérios de reciprocidade que permitam o acesso de seguradoras portuguesas ao mercado dos países exteriores à CE da nacionalidade dos promotores.

9. De acordo com o regime actualmente vigente no direito comunitário e no direito interno, a abertura de sucursais depende de autorização prévia da autoridade competente do Estado membro de acolhimento. As Terceiras Directivas da CE prevêem, porém, a substituição desse regime por um outro em que as seguradoras com sede num dos países da Comunidade passem a ter liberdade de estabelecer sucursais em qualquer dos restantes Estados membros, de acordo com os princípios do controlo pelo país de origem e do reconhecimento mútuo. Para esse efeito bastará que as empresas interessadas notifiquem as autoridades de supervisão do país de origem, as quais, por sua vez, informarão as autoridades do país de acolhimento. As autoridades do país de origem poderão opor-se à abertura da sucursal que foi objecto de notificação fundamentando-se na inadequação da estrutura administrativa ou da situação financeira da seguradora em função das actividades propostas; nesse caso a empresa interessada deverá ser informada das razões da oposição. As autoridades do país de acolhimento, depois de informadas, podem indicar, se for caso disso, as condições em que, por razões de interesse geral, as actividades da sucursal projectada podem vir a ser exercidas, mas essas condições não podem abranger a obrigação de notificação ou aprovação prévia das condições gerais das apólices.

10. De acordo com o direito comunitário o estabelecimento de sucursais de seguradoras sediadas em países exteriores à Comunidade deverá ser previamente autorizado pela autoridade competente do país de acolhimento. Está previsto que essa exigência se mantenha mesmo após a entrada em vigor dos diplomas de acolhimento das Terceiras Directivas. A legislação portuguesa, além de consagrar as condições estabelecidas nas Directivas comunitárias exige ainda que a seguradora interessada na abertura da sucursal se encontre constituída há mais de 5 anos e que a abertura da sucursal

(agência geral) dê satisfação a necessidades do mercado segurador português.

11. Nos termos da legislação em vigor, a abertura de agências, sucursais ou quaisquer outras formas de representação no estrangeiro por parte de seguradoras com sede em Portugal depende de autorização do Ministro das Finanças, ouvido o Instituto de Seguros de Portugal. Este regime deverá ser modificado quando as Terceiras Directivas forem transpostas para a nossa lei, por forma a serem observadas as regras acima indicadas (n.º 9).

12. a. A lei deve explicitar, como fundamento da revogação da autorização, o não preenchimento originário das condições de autorização ou o seu posterior desaparecimento, independentemente da existência de falsas declarações.

b. A autorização deve poder ser revogada se uma companhia de seguros não proceder, dentro dos prazos que lhe forem fixados pela autoridade de supervisão, à substituição dos dirigentes a quem tenha sido negado o registo, ou que não tenham sido inscritos no registo, ou cujo registo tenha sido cancelado com fundamento em factos que ponham em causa a sua idoneidade.

c. As empresas cuja margem de solvência baixar para valores inferiores aos mínimos estabelecidos na regulamentação devem apresentar um plano de recuperação, a ser aprovado pela autoridade de supervisão; se o valor da margem se tornar inferior ao valor mínimo exigível do fundo de garantia a empresa deverá apresentar ao ISP um plano de financiamento a curto prazo. A não apresentação dos planos de recuperação ou de financiamento a curto prazo ou o não cumprimento dos planos aprovados dentro do prazo fixado, poderá ser fundamento para a revogação da autorização. Justificar-se-á que a lei preveja expressamente que, quando o desequilíbrio de uma empresa seguradora for grave e irreversível, de tal maneira que torne inútil a apresentação

de um plano de recuperação ou de financiamento a curto prazo, haverá fundamento autónomo para a revogação da autorização, independentemente da demonstração, quer da prática de infracções graves por parte dos seus dirigentes, quer da natureza dolosa da sua actuação.

d. Mesmo nos casos em que a revogação tenha como único fundamento a prática de infracções graves às disposições legais ou regulamentares que regem o exercício da actividade não parece justificar-se a prova da existência de dolo por parte dos seus autores.

VII - CONTROLO DOS PRINCIPAIS ACCIONISTAS

1. A legislação vigente em Portugal não estabelece quaisquer exigências a respeito do controlo dos principais accionistas das seguradoras. Todavia, as Terceiras Directivas Vida e Não-Vida, na sequência de regras idênticas contidas na Segunda Directiva de Coordenação Bancária, prevêm, como condição da concessão da autorização, o conhecimento pela autoridade competente da identidade dos detentores de participações qualificadas e do respectivo montante, bem como a verificação da adequação destes, tendo em conta a necessidade de assegurar uma gestão sã e prudente da empresa seguradora. Consideram-se, para o efeito, participações qualificadas as participações directas ou indirectas detidas por pessoas singulares ou colectivas, que representem pelo menos 10% do capital ou dos direitos de voto, ou que permitam o exercício de uma influência significativa na gestão da empresa.

2. A lei portuguesa apenas exige:

a. a apresentação, para instrução do requerimento de autorização, do certificado do registo criminal dos accionistas fundadores e declaração de não terem estado directa ou indirectamente envolvidos em processos de falência ou insolvência.

b. a comunicação ao ISP de participações em sociedades anónimas de seguros, superiores a 15% do capital social, a qual não é acompanhada pela atribuição àquele Instituto de quaisquer poderes de oposição à aquisição da participação ou ao seu aumento.

3. Convirá ir preparando a introdução de um sistema de controlo dos accionistas das companhias de seguros. Para

esse efeito, e tendo em conta as disposições das Terceiras Directivas, será necessário:

a. definir com rigor o que se entende por participação qualificada, nomeadamente no que respeita às participações indirectas e aos aspectos que não se prendem com a detenção de uma parte do capital (nomeadamente acordos parassociais);

b. impor deveres de informação, quer à empresa seguradora, quer aos accionistas;

c. estender à totalidade do capital a obrigatoriedade da sua representação por acções nominativas ou ao portador registadas, que actualmente se aplica apenas a 80% do mesmo;

d. estabelecer critérios, tanto quanto possível objectivos e precisos, para apreciar a adequação dos accionistas, prestando especial atenção à situação patrimonial destes, às actividades em que estejam envolvidos, às relações de grupo com outras empresas, e à proveniência dos fundos utilizados para a aquisição da participação qualificada ou para o seu aumento;

e. prever a possibilidade de o ISP se opor à aquisição ou aumento de participações qualificadas e de aplicar sanções na falta de comunicação e na aquisição ou aumento contra a oposição do Instituto.

4. No que respeita às relações entre as companhias de seguros e os seus principais accionistas, os problemas que podem merecer atenção são os que se referem às aplicações financeiras dessas companhias.

No que respeita aos activos que representam as provisões técnicas a regulamentação interna em vigor estabelece um limite de 5% para a parte do valor total das provisões técnicas que pode ser representada por títulos emitidos por uma só empresa (nas Terceiras Directivas o limite é de 10%). Convém analisar a possibilidade de a legislação comunitária permitir que esse limite seja redefinido por forma a abranger os títulos emitidos pelo conjunto das empresas integradas num mesmo grupo (isto é, empresas directa ou

indirectamente sujeitas a um controlo comum ou com posições de controlo, directas e indirectas, de uma sobre as outras).

Relativamente à restante parcela do activo não se encontra estabelecido qualquer limite de concentração, mesmo no que respeita a outras empresas do grupo em que se integra a seguradora. Este regime não parece favorecer a defesa da margem de solvência que constitui uma garantia importante para os segurados. No entanto, a Primeira Directiva proíbe aos Estados membros o estabelecimento de regras relativas à escolha dos activos que ultrapassem aqueles que representam as provisões técnicas. Conviria esclarecer se esta proibição abrange as regras destinadas a prevenir os riscos de concentração.

Esta proibição da Directiva comunitária não deverá, em qualquer caso, prejudicar a aplicação das regras gerais do direito das sociedades comerciais em matéria de participações cruzadas.

A proibição de as sociedades de resseguros adquirirem acções próprias deveria ser removida da nossa lei, aplicando-se o estabelecido para as sociedades comerciais.

A possibilidade de subscrição de obrigações pelas seguradoras abre ainda a possibilidade de financiamento em larga escala de empresas do grupo. Conviria estudar soluções destinadas a minimizar os aspectos negativos dessa faculdade.

VIII - LIVRE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

1. A livre prestação de serviços (LPS) no sector dos seguros traduz a possibilidade de uma seguradora com estabelecimento (sede social, agência, sucursal ou escritório permanente) num Estado membro da Comunidade, cobrir, a partir desse estabelecimento, riscos nos mercados de outros Estados membros (Estado membro de prestação de serviços).

2. A Segunda Directiva Não-Vida distinguia entre grandes riscos e riscos de massa e estabelecia que a liberdade de prestação de serviços se aplicava sem restrições apenas aos primeiros. Analogamente, a Segunda Directiva Vida estabelecia dois regimes de LPS consoante os contratos tivessem ou não sido celebrados por iniciativa do tomador de seguro. Só nos casos em que a iniciativa tivesse partido do tomador (LPS passiva) é que os Estados membros estavam impedidos de fazer depender de autorização prévia o exercício de actividades de seguros de vida no seu território, em regime de prestação de serviços, por seguradoras com sede noutros Estados membros.

3. As Terceiras Directivas Vida e Não-Vida consagraram a liberdade de prestação de serviços para todos os tipos de operações, impondo o regime de autorização única, concedida pelo Estado membro da sede da empresa seguradora. Esse regime, aplicável a todas as actividades das seguradoras, incluindo os riscos de massa nos seguros Não-Vida e a prestação de serviços activa no ramo Vida, implica que as companhias interessadas apenas têm de informar as autoridades do Estado membro da sua sede antes de realizarem pela primeira vez actividade em regime de LPS num dos outros Estados membros da CE. As referidas autoridades poderão

opor-se, sobretudo se não receberem todas as informações especificadas nas Directivas, mas deverão explicar a razão da sua decisão, que é susceptível de recurso. As autoridades do país onde são prestados os serviços apenas são informadas pelas autoridades do país de origem, mas não podem opor-se à LPS ou fazê-la depender de qualquer autorização.

4. As responsabilidades pela regulamentação e supervisão das actividades de LPS passaram a pertencer, em todos os tipos de operações, às autoridades do país de origem. Todavia, os Estados membros da prestação de serviços podem exigir os documentos necessários para avaliar o grau de cumprimento das normas legais aplicáveis e podem impor às empresas que operam no seu território em LPS a obrigação de se filiarem e participarem em esquemas destinados a assegurar o pagamento dos pedidos de indemnização a segurados e a terceiros lesados. A fiscalidade aplicável é sempre a do Estado membro em que o risco está situado. É um sistema que ainda está a ser testado na sua aplicação prática.

5. As Terceiras Directivas estabelecem como princípio a possibilidade de cobertura em LPS de riscos cujo seguro seja obrigatório, incluindo o seguro de responsabilidade civil automóvel. No entanto, com vista à protecção dos interesses de terceiros lesados, estabelece-se o primado das disposições especiais do seguro obrigatório previstas na legislação do respectivo Estado membro. Por outro lado admite-se que o Estado membro que cria a obrigação de segurar exija a aprovação das condições gerais e especiais das apólices.

6. A Segunda Directiva comunitária relativa à LPS no domínio dos seguros Não-Vida foi já transposta para a legislação portuguesa (Decreto-Lei nº. 352/91, de 20 de

Setembro). De acordo com o regime dessa Directiva, a fiscalização dos riscos de massa assenta no princípio da comunicação sistemática, ao passo que na área dos grandes riscos foi adoptado o regime da comunicação não sistemática, excepto no caso dos seguros obrigatórios, que carecerão sempre de aprovação prévia do ISP. De modo a garantir o cumprimento das obrigações fiscais foi imposta às empresas que operem em Portugal em LPS a obrigação de designar um representante fiscal residente em Portugal que garanta o pagamento dos impostos indirectos e das taxas parafiscais.

7. O regime actualmente vigente em Portugal, que resultou da Segunda Directiva comunitária sobre seguros Não-Vida, será substancialmente transformado quando a Terceira Directiva sobre seguros Não-Vida começar a ser aplicada entre nós. Essa aplicação deverá iniciar-se até 1 de Julho de 1994, prevendo-se no respectivo projecto de legislação que Portugal beneficie até 31 de Dezembro de 1994 de um regime transitório durante o qual o ISP poderá continuar a exigir a comunicação prévia das condições gerais e especiais dos contratos de seguro e a aplicar a regulamentação portuguesa ao cálculo das provisões técnicas, à sua representação por activos equivalentes e congruentes e à localização desses activos.

8. A transposição das Segunda e Terceira Directivas Vida para a legislação portuguesa está a ser preparada. Nessa transposição prevê-se que Portugal beneficie de um período transitório, até 31 de Dezembro de 1994, durante o qual será possível que as autoridades portuguesas imponham as suas próprias regras quanto às provisões técnicas e continuem a exigir a comunicação prévia das condições gerais e especiais das apólices de seguro. No projecto do diploma que virá a transpor as referidas Directivas fixa-se um prazo de 30 dias para que os tomadores de contratos individuais possam

repensar as suas decisões e possam renunciar a esses contratos.

IX - INTEGRAÇÃO DE SEGURADORAS EM GRUPOS DE EMPRESAS

1. A integração de seguradoras em grupos de empresas, financeiros ou mistos, permite fomentar a cooperação entre as empresas pertencentes ao grupo de modo a solucionar problemas que possam surgir em alguma das associadas, mas suscita problemas semelhantes aos que foram analisados no Vol. I deste Livro Branco, relativo às Instituições de Crédito. Alguns desses problemas, tais como as distorções de concorrência ou a deterioração da solvabilidade de empresas do grupo em consequência de situações de participações cruzadas ou de concessão de crédito dentro do grupo, poderão, em princípio, ser resolvidos através das regras aplicáveis às sociedades em geral, sem embargo das especialidades justificadas pelas características particulares da actividade seguradora. No caso dos conglomerados financeiros os riscos do emprego múltiplo do mesmo capital ("double gearing"), pelas empresas do grupo, podem ser controlados através da obrigação de deduzir o montante das participações internas ao grupo, no cálculo dos fundos próprios da empresa participante, ou da imposição de níveis mínimos obrigatórios de capital consolidado do conglomerado financeiro. Outros problemas merecem uma atenção especial na legislação e nas práticas de supervisão aplicáveis às seguradoras: é esse o caso, por exemplo, da excessiva concentração dos investimentos das empresas seguradoras em outras empresas do mesmo grupo, de cobertura de riscos em empresas do grupo em condições substancialmente diferentes das que prevalecem no mercado, do risco de a imagem e situação financeira das empresas seguradoras serem negativamente afectadas por dificuldades em outras empresas do grupo, das dificuldades na supervisão de grupos financeiros que integrem simultaneamente companhias de seguros, instituições de crédito e sociedades financeiras

sujeitas à supervisão do Banco de Portugal ou da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, etc.

2. Os limites máximos às participações no capital de companhias de seguros, introduzidos pelo Decreto-Lei nº. 188/84, de 5 de Junho foram revogados e não se justifica que venham a ser reintroduzidos. Em sua substituição haverá que introduzir o controlo da adequação dos accionistas com participações qualificadas, nos termos analisados no Capítulo 7. No caso de seguradoras integradas em grupos de empresas o controlo dos accionistas deverá envolver a avaliação da sanidade financeira das outras empresas do grupo e o apuramento dos tipos de actividades por estas desenvolvidas. A autoridade de supervisão deve dispor, por isso, de uma adequada e precisa informação sobre a estrutura do grupo, a sua situação financeira e as actividades das empresas componentes.

3. As limitações quantitativas impostas às instituições de crédito quanto às operações que podem realizar no quadro do grupo de empresas em que estão integradas, não são transponíveis para as seguradoras, dadas as diferenças na natureza das respectivas actividades. Em substituição das limitações desse tipo podem todavia ser necessárias disposições destinadas a preservar a autonomia de gestão das empresas de seguros em face de ingerências abusivas dos accionistas. Podem igualmente ser justificadas a imposição de resseguro ou a obrigação de notificação à autoridade de supervisão, aplicáveis às operações relativas a grandes accionistas ou a empresas do grupo, a partir de certo montante, ou ao estabelecimento de presunções legais de influência dos mesmos accionistas nas decisões dos dirigentes da empresa em que se verifique um manifesto e injustificado favorecimento desses accionistas em operações nas quais intervenham como beneficiários, tomadores ou a outro título.

4. Para evitar riscos na situação financeira das seguradoras justificar-se-ia a imposição de limites quantitativos aos seus investimentos em acções de outras empresas do grupo ou em obrigações por estas emitidas. As Terceiras Directivas Vida e Não-Vida prevêem um limite desse tipo (5%) no que respeita à parte das provisões técnicas aplicadas em títulos emitidos por uma mesma empresa e em empréstimos a essa empresa; a legislação comunitária não impõe, porém, qualquer limite à soma dos montantes das provisões técnicas aplicadas em títulos ou créditos sobre várias empresas integradas no mesmo grupo. Essa legislação limita-se a estabelecer o princípio geral de que os activos representativos das provisões técnicas devem ser suficientemente diversificados e dispersos, por forma a evitar uma excessiva concentração de riscos. Além disso as Directivas comunitárias determinam que "os Estados membros não estabelecerão qualquer regra no que se refere à escolha dos activos que ultrapassem os que representam as provisões técnicas". Conclui-se, assim, que a legislação da CE não permite estabelecer limites muito efectivos para evitar a concentração dos investimentos das seguradoras em participações no capital ou em obrigações e outras formas de crédito a outras empresas do grupo em que estejam integradas.

5. Merece também consideração a possibilidade de as seguradoras integradas em grupos financeiros receberem empréstimos de instituições de crédito do mesmo grupo para os investirem em aplicações que a lei não permite directamente àquelas instituições de crédito. Para evitar riscos desta natureza poderia justificar-se que as seguradoras, além de não serem autorizadas a emitir obrigações, salvo dentro de condicionalismos muito apertados, referidos no Capítulo 5, ficassem sujeitas a limites estreitos quanto às suas possibilidades de obterem

empréstimos junto de instituições de crédito. Além disso parece recomendável o reforço do controlo qualitativo das operações das seguradoras com outras empresas do grupo e a aplicação de sanções por actos que se mostrem lesivos dos interesses da seguradora.

6. A lei portuguesa aplicável às instituições de crédito estabelece que essas instituições não poderão deter participações superiores a 25% no capital de empresas não financeiras. Embora não exista uma limitação similar para as empresas seguradoras justificar-se-ia que ela fosse introduzida, salvaguardando, no entanto, os casos de participações no capital de empresas financeiras e de empresas cuja actividade exclusiva estivesse directamente ligada às actividades da seguradora participante (por exemplo, participações no capital de casas de saúde ou em outras empresas que prestem serviços aos clientes ligados com contratos de seguro, oficinas de reparação de automóveis ou empresas de informática, que trabalhem essencialmente para a seguradora). Uma limitação desse tipo é aconselhável por duas razões: para evitar que as empresas seguradoras exerçam, através de filiais, actividades alheias ao sector dos seguros, em contradição com o princípio legal segundo o qual apenas se devem dedicar a operações desse sector; e para evitar que as instituições de crédito possam indirectamente exceder, através de seguradoras do mesmo grupo, os limites que são impostos por lei às suas participações financeiras.

7. As diferenças entre a natureza das actividades das companhias de seguros e as das outras instituições do sector financeiro justificam que umas e outras estejam sujeitas a autoridades supervisoras distintas e impede a supervisão em base consolidada. Daí resulta a necessidade de uma estreita colaboração entre as autoridades de supervisão das empresas seguradoras e das outras empresas financeiras. Tal

colaboração deve prestar especial atenção à análise da situação patrimonial dos grupos financeiros no seu conjunto e às relações entre as empresas desses grupos (concessão de empréstimos das instituições de crédito às seguradoras, participações comuns, etc.).

X - GARANTIAS FINANCEIRAS NA ACTIVIDADE SEGURADORA

1. As garantias financeiras das seguradoras, destinadas a assegurar os seus compromissos para com os segurados e outros credores, incluem: as **provisões técnicas** para cobertura de responsabilidades já assumidas ou possíveis de prever; e a **margem de solvência** e respectivo fundo de garantia, que atende a situações imprevisíveis susceptíveis de ocorrer (por exemplo, sinistralidade anormal ou aumento de volume de prémios não controlados). O cálculo das provisões técnicas inclui os sinistros já ocorridos mas ainda não regularizados e a esperança matemática dos riscos ainda não ocorridos. A margem de solvência constitui uma medida de solvabilidade geral das empresas seguradoras, que corresponde essencialmente aos fundos próprios dessas empresas.

2. As normas comunitárias estabelecem regras harmonizadas quanto aos métodos de cálculo das **provisões técnicas**, embora deixando apreciáveis margens de flexibilidade às regulamentações nacionais. Por causa dessa flexibilidade, as mais-valias passíveis de representar as provisões técnicas podem variar apreciavelmente entre os diversos Estados membros.

3. De acordo com as Directivas comunitárias, a **margem de solvência** corresponde ao património da seguradora, livre de qualquer compromisso possível e deduzidos os elementos incorpóreos. Ela compreende nomeadamente: o capital social realizado; metade do capital social ainda não realizado, desde que a parte realizada atinja 25% desse capital; as reservas, legais e livres, não representativas de compromissos; e os lucros transitados de exercícios anteriores. As referidas Directivas impõem que a margem de solvência atinja um **montante mínimo**. Os métodos de cálculo

desse montante mínimo são complexos e são diferentes conforme se trate do ramo Vida ou de outros ramos. Em termos muito gerais, pode dizer-se que o mínimo da margem de solvência é determinado em função do volume de negócios global, aferido quer pelos prémios, quer pelos sinistros. As Directivas comunitárias definem ainda o **fundo de garantia**, como sendo a terça parte da margem de solvência, e impõem às seguradoras a manutenção de certos níveis mínimos obrigatórios desse fundo de garantia, fixados em valor absoluto, consoante os riscos cobertos. Se o valor dos fundos próprios não atingir o nível mínimo da margem de solvência ou se o valor mínimo obrigatório do fundo de garantia não for atingido, a empresa seguradora em causa deve apresentar, respectivamente, um plano de recuperação ou financiamento, submetendo-o a aprovação da autoridade de supervisão do país de origem. Está previsto que na CE prossigam as análises sobre a necessidade de harmonização posterior da margem de solvência.

4. As Directivas comunitárias estabelecem várias regras que devem ser observadas no cálculo das provisões técnicas e determinam, embora com alguma flexibilidade, que essas provisões devem estar representadas por activos congruentes, localizados em princípio na Comunidade, quando respeitem a actividades exercidas na CE. As mesmas Directivas enumeram as categorias de activos que podem representar as provisões técnicas e estabelecem limites à participação de algumas dessas categorias na carteira total de activos, mas deixam aos Estados membros de origem a possibilidade de regulamentarem mais pormenorizadamente tais limites e a valorimetria dos activos.

5. As disposições da legislação portuguesa sobre a margem de solvência e sobre o fundo de garantia seguem de perto as Directivas comunitárias, embora com as adaptações permitidas por essas Directivas. Essas disposições aplicam-

se de forma diferenciada aos seguros do ramo Vida, aos fundos de pensões e aos seguros dos ramos Não-Vida. De acordo com as normas comunitárias, as empresas seguradoras são inteiramente livres de escolher os activos de contrapartida da margem de solvência visto que não se destinam a representar as provisões técnicas.

6. Nos termos do regime transitório concedido a Portugal (tal como à Espanha e à Grécia), até 31 de Dezembro de 1995, e no que se refere aos contratos em relação aos quais Portugal é o Estado membro do compromisso, o montante das provisões técnicas (incluindo as provisões matemáticas) no ramo Vida, a representação dessas provisões por activos equivalentes e congruentes, a localização de tais activos e as regras relativas à participação nos resultados, serão determinados sob controlo do ISP, de acordo com as regras e práticas vigentes em Portugal.

7. As normas comunitárias sobre garantias financeiras estão já praticamente todas transpostas para o nosso direito interno. A transposição das Terceiras Directivas, já em estado adiantado de preparação, virá a preencher as lacunas ainda existentes. O processo de revisão e actualização da regulamentação portuguesa, para a adaptar às Directivas comunitárias, recomendará por vezes algum gradualismo, na medida em que ele seja praticável em face daquelas Directivas. Haverá que evitar a introdução de distorções que agravem a situação das empresas seguradoras de menor dimensão e que atender à estreiteza e características específicas dos mercados financeiro e imobiliário do nosso país, onde as seguradoras investem a maior parte das suas provisões técnicas e outros recursos.

8. São de recomendar algumas modificações na regulamentação nacional sobre provisões técnicas. Assim, apesar da fluidez da legislação comunitária a este respeito,

importa promover uma maior harmonização com os demais Estados membros do elenco das provisões exigidas ou admitidas e das regras para a sua determinação. Estão, de resto, previstas para breve algumas alterações na regulamentação portuguesa sobre provisões técnicas actualmente em vigor, nomeadamente a criação de novas provisões e o alargamento do âmbito de algumas das existentes. Assim prevê-se: a criação de uma nova provisão para riscos em curso, destinada a fazer face a prováveis indemnizações e encargos que excedam o valor dos prémios não adquiridos, mantendo-se a actual provisão para os riscos em curso, sob a designação de provisão para prémios não adquiridos; a criação de uma provisão para participação nos resultados, que corresponderá ao actual Fundo de Revalorização e o alargamento do âmbito da provisão para desvios de sinistralidade. Estão também projectadas para breve algumas alterações nas regras de representação ou caucionamento das provisões técnicas, nomeadamente no que respeita aos activos que podem ser aceites, a fim de permitir a melhor adaptação das seguradoras portuguesas às condições criadas pelo Mercado Interno de Seguros na CE.

9. Não existe, em Portugal, regulamentação específica sobre empresas de resseguros. As Directivas comunitárias não se lhes aplicam. Será contudo conveniente regulamentar alguns aspectos deste sector da actividade seguradora, que actualmente assenta fundamentalmente numa base de confiança recíproca entre as companhias de seguros e as empresas resseguradoras.

10. Existem ou estão previstos, na legislação nacional, alguns Fundos especiais de Garantia relacionados com a actividade seguradora. O Fundo de Garantia Automóvel, constituído por exigência da legislação comunitária, tem por função essencial salvaguardar os interesses de terceiros, lesados por veículos terrestres a motor, quando essa

cobertura não seja assegurada por seguro válido. Esse fundo é alimentado por uma taxa sobre os prémios simples de seguro directo do ramo Automóvel, estando previsto que essa taxa possa ser cobrada não só sobre prémios recebidos pelas seguradoras portuguesas, relativos a operações em território nacional, mas também sobre prémios recebidos por empresas de outros países que actuem em território nacional, por via de estabelecimento ou em regime de livre prestação de serviços. Existe também um Fundo de Garantia para a actualização de pensões (FUNDAP) criado com o objectivo específico de cobrir os encargos adicionais resultantes de actualizações de pensões por acidentes de trabalho, impostas por via legal. Finalmente, foi preparado um projecto de lei que prevê a criação de um Fundo de Garantia, integrado no ISP, com o objectivo de indemnizar, até ao montante do capital obrigatoriamente seguro, os danos originados por causas de força maior (por exemplo, fenómenos sísmicos, tempestades, aluimentos de terras, explosões nucleares, etc.).

11. Convém que na regulamentação nacional se preste atenção adequada ao problema da repartição dos riscos. A legislação comunitária não permite estabelecer limites quanto às categorias de activos não afectos à representação de provisões técnicas das seguradoras. Todavia, dados os riscos de concentração de riscos nos investimentos, conviria incluir na legislação uma norma genérica sobre o conceito de boa gestão nesse domínio. Essa norma deveria porém ser discutida previamente entre o ISP e a APS, para evitar riscos de interpretações arbitrárias. Convirá que o ISP defenda junto da Comissão da CE a necessidade de introduzir algumas normas que regulamentem as aplicações em activos que não estejam afectos à representação de provisões técnicas. A excessiva concentração dos grandes riscos pode também eventualmente vir a merecer tratamento específico na nossa regulamentação e na actividade da autoridade de supervisão, principalmente no que se refere a riscos sobre outras

empresas do mesmo grupo financeiro ou misto em que uma seguradora se encontre integrada.

12. Em face das tendências que se têm manifestado na actividade seguradora, na generalidade dos países industrializados, são de prever modificações futuras nas regulamentações relativas às formas de cálculo das provisões técnicas e a criação, modificação e até extinção de provisões. É de esperar que, ao nível da CE, se promova uma maior harmonização quanto à composição, valorimetria e localização dos activos que podem representar essas provisões e que se estabeleçam exigências mais eficazes quanto à equivalência ("matching") entre activos e passivos, tendo em conta a natureza e os prazos das operações e dos instrumentos. A regulamentação comunitária sobre a margem de solvência virá também provavelmente a sofrer modificações substanciais.

XI - CONTAS E SISTEMA DE INFORMAÇÃO SOBRE O SECTOR SEGURADOR E OS FUNDOS DE PENSÕES

1. As contas das companhias de seguros têm de obedecer às normas fixadas na legislação comunitária, nomeadamente a Directiva nº. 91/674/CEE, de 19 de Dezembro de 1991, relativamente à denominação, classificação e conteúdo das rubricas do balanço e da conta de ganhos e perdas, aos critérios de valorimetria, aos anexos às contas anuais publicadas, às provisões técnicas, à divisão da conta de ganhos e perdas em duas partes, uma relativa aos resultados técnicos e outra aos resultados de exercício, à revisão e certificação de contas e à publicidade das contas. Seria da maior conveniência que os problemas deixados à decisão dos Estados membros pela Directiva comunitária, como é o caso da valorimetria dos activos, fossem objecto de alguma harmonização, o que pode ser promovido no âmbito das reuniões da Conferência das autoridades de supervisão da CE.

2. O plano de contas vigente em Portugal data de 1943 e apesar das melhorias que foram sendo introduzidas ao longo dos anos enferma de várias deficiências: um dos principais problemas é o de não haver uma separação suficiente entre os valores relativos à actividade de seguro de vida e os relativos à actividade do seguro não-vida, podendo uma empresa de seguros multi-ramos ser liquidada em caso de falência provocada pela actividade de seguros não-vida. Encontra-se, porém, em preparação um novo plano de contas, que obedecerá às disposições da Directiva da CE acima referida. Espera-se que esse plano venha a ser publicado no decurso de 1993. Nas áreas em que a Directiva comunitária permite várias opções, haverá que efectuar as escolhas mais adequadas à nossa realidade e às nossas práticas. Em especial, no que respeita à valorimetria dos investimentos,

há que escolher entre o princípio do valor de aquisição e o princípio do valor actual.

3. Os efeitos das modificações que virão a ser impostas pelo novo plano de contas, sobre a situação de solvência das empresas seguradoras são dificilmente computáveis. Esses efeitos serão sobretudo os que resultarem das alterações a introduzir na valorimetria dos investimentos e das provisões técnicas. Dada a importância das consequências previsíveis, é necessário que as alterações na valorimetria sejam introduzidas articuladamente com as liberalizações impostas pelas regras comunitárias quanto aos investimentos, para evitar a "deslocalização" dos investimentos e possíveis situações de distorção da concorrência.

4. A legislação comunitária impõe a consolidação das contas de empresas de seguros com as das empresas-mães que se dediquem exclusiva ou principalmente à aquisição de participações em empresas filiais e à gestão e valorização de tais participações, no caso de essas empresas filiais serem exclusiva ou principalmente empresas de seguros. As normas relativas à consolidação das contas de empresas do sector segurador não foram ainda transpostas para a legislação portuguesa, mas virão a ser introduzidas no novo plano de contas que está em preparação. Quando entre as participadas houver bancos ou outras instituições financeiras, as normas relativas à consolidação deverão prever a harmonização de critérios, a colaboração e a repartição de tarefas entre o Instituto de Seguros de Portugal e o Banco de Portugal. A seu tempo serão também consideradas as disposições das futuras Directivas sobre conglomerados financeiros.

5. A fim de garantir o rigor e a falta de atrasos nas contas das empresas seguradoras pode ser justificado que o

ISP imponha, em casos em que o considere necessário, exigências específicas quanto à organização dos sistemas de informação e de contabilidade das empresas seguradoras.

6. À semelhança do regime oficial aplicável às instituições de crédito, a lei deve estabelecer que os revisores oficiais de contas ao serviço das empresas seguradoras e os auditores externos que, por exigência legal, prestem às mesmas empresas serviços de auditoria, sejam obrigados a comunicar ao ISP as infracções graves às normas legais ou regulamentares relevantes para a supervisão e que detectem no exercício das suas funções.

É também de recomendar a comprovação, por um actuário "certificado", do rigor do cálculo das provisões matemáticas do seguro de vida e de outras operações que impliquem cálculos actuariais. Deverá ser publicada legislação a estabelecer as condições em que os actuários poderão ser certificados e a designar a instituição responsável pela certificação (que deverá, em princípio, ser o ISP).

7. As exigências legais sobre a publicação em Portugal das contas das empresas seguradoras e das contas consolidadas de grupos em que elas se integrem devem abranger as empresas com sede no estrangeiro que tenham filiais em Portugal e devem impor a publicação de documentação adicional relativa à sua actividade em Portugal.

8. O ISP deve manter o poder legal de exigir às empresas seguradoras os elementos necessários ao desempenho das suas actividades no domínio da supervisão prudencial sem prejuízo da eficácia da supervisão efectuada pelo ISP. Deverá, todavia, procurar-se aligeirar o volume de informação actualmente exigido às empresas do sector segurador.

9. As contas dos fundos de pensões devem ser submetidas a normas semelhantes às que forem aplicáveis às empresas de seguros, embora com as necessárias adaptações. O relatório das contas anuais de cada fundo de pensões deverá ser enviado a todos os subscritores desse fundo.

XII- INTERMEDIÁRIOS DE SEGUROS

1. A distribuição é cada vez mais vista como um dos factores chave de sucesso na concorrência entre seguradoras e no desenvolvimento da actividade do sector. Essa distribuição, que tradicionalmente assentava sobretudo nos mediadores - em geral agentes - está crescentemente a ser assegurada através de canais alternativos, com particular destaque para os balcões de instituições bancárias e dos correios.

2. As modificações nos mecanismos da distribuição são fortemente influenciadas pelas tendências institucionais e estruturais da oferta de seguros que se traduzem na desregulamentação, na globalização dos serviços financeiros, no desenvolvimento da acção de empresas multinacionais e nas maiores exigências dos consumidores. A desregulamentação alarga o número e diversifica a natureza dos produtos e provoca a desespecialização dos pontos de venda. A globalização dos serviços financeiros tem levado à cada vez mais estreita aproximação entre bancos e seguradoras e à crescente comercialização de vários produtos específicos de seguro através das agências bancárias. O desenvolvimento das seguradoras multinacionais tem originado o aumento das semelhanças entre as características das redes de distribuição de países diferentes e a maior intercomunicabilidade entre essas redes. As maiores exigências dos consumidores impõem melhor informação aos clientes, melhores serviços após-venda, maior diversificação dos produtos oferecidos, maior desburocratização quer na aquisição de seguro quer na regularização de indemnizações.

3. As perspectivas da distribuição nos anos futuros serão determinadas, em grande parte, pelas tendências do mercado.

Envolvendo o crescimento acelerado de alguns produtos, nomeadamente no ramo Vida, a maior diversificação e sofisticação da oferta e a maior concorrência exigirão maior profissionalização e especialização na distribuição, mais efectivo apoio técnico dos serviços comerciais das seguradoras aos intermediários, maior disciplina sobre os custos, maior interligação com a banca e maior dinamismo na introdução de inovações nos canais de distribuição. Tenderá a desenvolver-se uma nova classe de intermediários com maior dimensão, maior especialização, melhor capacidade técnica e melhor equipamento que serão, em muitos casos, verdadeiros conselheiros de investimentos e deverão conhecer inclusivamente os produtos de outras instituições financeiras que não as seguradoras, para poderem indicar as alternativas e as suas vantagens competitivas. Tenderão, por outro lado, a desenvolver-se novos meios alternativos de distribuição, assentes na venda directa pelo correio, telefone e sistemas electrónicos, na venda através de supermercados e organizações de cartões de crédito, etc. Esses canais serão, em muitos casos, o suporte para a comercialização de produtos de seguros à escala internacional, principalmente no âmbito da CE. Há, no entanto, o risco de proliferação de intermediários de seguros não mediadores (nomeadamente, os trabalhadores de bancos, correios e outras entidades) que não ficam sujeitos aos requisitos de acesso fixados para os mediadores e que poderão não reunir os conhecimentos necessários para garantir uma adequada protecção aos consumidores.

4. Apesar da introdução, em anos recentes, de novas modalidades de comercialização de seguros, com destaque para as vendas através dos balcões dos bancos e dos correios, a distribuição continua a assentar preponderantemente nos tradicionais mediadores de seguros cuja intervenção corresponde a cerca de 65% do total dos prémios do sector. O número de mediadores, depois de ter descido acentuadamente

na segunda metade da década de 70, em virtude da imposição de registo obrigatório e de mínimos de actividade, manteve-se praticamente estacionário, à volta de 42 000 nos últimos anos da década de 80. O nível médio das comissões efectivamente atribuídas aos mediadores tem sido da ordem de 11%. Esse valor parece inferior às médias observadas noutros países da CE, mas há que notar que, no caso português, os intermediários tendem a apoiar-se mais do que noutros países nos serviços comerciais das seguradoras para concretizar as vendas e a assistência após-venda. Para corrigir essa situação haverá que insistir na mais criteriosa selecção de novos mediadores e na sua melhor formação profissional. Por outro lado, há que proceder a uma verdadeira distinção entre a distribuição "de massa" (ou individual) e a de "valor acrescentado" em termos da relação custo-qualidade.

5. A legislação portuguesa sobre mediadores impõe a inscrição obrigatória no ISP, exige formação profissional comprovada, fixa o quantitativo mínimo de comissões a atingir por cada mediador, prevê formas de fiscalização e sanções aplicáveis, regulamenta a transmissão de carteiras e institucionaliza a figura do "angariador", aplicável aos trabalhadores de seguros que também exerçam a mediação. Foram introduzidas já as alterações exigidas pelas Directivas comunitárias, nomeadamente as que se referem à liberdade de estabelecimento e à liberdade de prestação de serviços por mediadores estabelecidos noutros Estados membros. Em legislação mais recente procedeu-se à liberalização do comissionamento, passou a contemplar-se a especialização dos mediadores em contratos dos ramos Vida e Não-Vida, introduziram-se novas figuras como a de "agente provisório" e "agente exclusivo", admitiu-se o exercício das actividades de mediação através de estabelecimentos individuais de responsabilidade limitada e com base em cooperativas de utentes de serviços e alargou-se a

actividade dos mediadores às operações de capitalização e aos fundos de pensões.

6. Apesar das dificuldades das comparações internacionais, pode dizer-se que o número de habitantes por mediador tende a ser bastante mais elevado nos outros países da Comunidade do que em Portugal e que as diferenças no que respeita ao montante médio dos prémios por mediador são ainda maiores. Daí resulta a conclusão de que em Portugal há, em termos comparativos, muitos mediadores com fraco nível de actividade e, por conseguinte, com baixos graus de especialização e de organização.

7. A regulamentação comunitária sobre a actividade de mediação de seguros (Directiva 77/92, de 13 de Dezembro de 1976 e Recomendação de 18 de Dezembro de 1991) estabeleceu as medidas destinadas a facilitar o exercício efectivo da liberdade de estabelecimento e da prestação de serviços, nas actividades de agente e corretor de seguros. Nessa regulamentação acentua-se a necessidade de uma clara separação entre mediadores dependentes e independentes e prevê-se que, em relação a uns e a outros, deve ser exigida uma formação básica adequada, um seguro de responsabilidade profissional, uma boa reputação e a sujeição a registo como condição para o exercício da actividade. No entanto, como não existe ainda uma verdadeira coordenação entre as condições de acesso à actividade de mediação nos vários países membros da Comunidade, nem há por enquanto reconhecimento mútuo de diplomas ou qualificações, foi admitido o princípio da equivalência da capacidade profissional baseada na antiguidade de função idêntica exercida noutro Estado membro.

8. A legislação portuguesa, depois das actualizações recentes, cobre já a grande maioria das situações de mercado e os requisitos e recomendações da CE. Novas modificações e

melhorias dessa legislação poderão ainda vir a ser contempladas futuramente, incidindo especialmente nos seguintes pontos:

- definição do enquadramento legal apropriado para todos os intermediários de seguros e não apenas para os que estejam classificados como mediadores, como sucede actualmente; poderão ser todavia excluídos, sem prejuízo da responsabilidade profissional que lhes pode ser exigida, os intermediários que pratiquem a actividade com carácter secundário e procedam à venda de tipos de seguros que não exigem conhecimentos genéricos ou específicos;

- reformulação da classificação dos mediadores, por forma a que ela passe a ser feita com base na sua independência, tornando assim claro para o consumidor se o intermediário age em seu nome e por conta própria ou representa uma empresa de seguros;

- gradual eliminação do sistema segundo o qual os trabalhadores das empresas seguradoras, nos termos do respectivo Contrato Colectivo de Trabalho, têm acesso relativamente fácil (embora precedido de exame) à actividade de mediação - na categoria de angariadores - uma vez que desse sistema podem resultar conflitos de interesses entre os clientes de seguros e as empresas para as quais os angariadores trabalham; uma solução a encarar poderá ser a de não manter para os novos trabalhadores de seguros a possibilidade de serem angariadores;

- eliminação das exigências de volume mínimo de actividade para se manter a qualidade de mediador, por não se harmonizar com as orientações comunitárias;

- reforço do nível de qualificações técnicas exigidas aos mediadores, com especial destaque para os mediadores independentes que têm um papel mais relevante de aconselhamento dos seus clientes;

- promoção da maior homogeneidade de competência técnica entre os mediadores autorizados após a entrada em vigor do Decreto-Lei nº. 145/79 e da legislação subsequente

e os mediadores inscritos anteriormente, aos quais não era exigida qualquer qualificação especial;

- ampliação do conjunto de entidades que podem formar mediadores e podem certificar as suas habilitações mínimas para exercer a profissão, desde que os cursos ministrados respeitem os requisitos mínimos do programa de formação definido pelo ISP;

- criação de uma categoria especial para os intermediários que apenas põem em contacto os clientes com as seguradoras, exercendo essa actividade normalmente a título secundário, sem necessidade de grande formação profissional;

- alargamento a todos os mediadores da exigência de realização de um seguro de responsabilidade profissional, abrangendo a responsabilidade não só perante os clientes, mas também perante as seguradoras.

XIII - PROBLEMAS DE ALGUNS RAMOS DE SEGUROS

Ramo Acidentes (modalidade Acidentes de Trabalho)

1. O peso relativo da modalidade Acidentes de Trabalho no total da actividade seguradora é ainda muito importante - cerca de 14,7% em 1992 - mas tem vindo a diminuir. Os resultados dessa modalidade têm-se deteriorado continuamente desde 1988 e traduziram-se por prejuízos avultados em 1991 e 1992. Neste último ano, a partir ainda de dados provisórios, o resultado negativo desta modalidade ultrapassou os 10 milhões de contos.

2. Como se referiu no Capítulo 4, é indispensável que o governo levante a incerteza que passou a pesar sobre o sector segurador em virtude de a Lei de Bases da Segurança Social, de 1984, ter previsto a transferência do seguro de acidentes de trabalho para a Segurança Social.

3. Convém que a legislação sobre acidentes de trabalho se integre num plano global consistente que evite os constantes problemas gerados, nomeadamente em termos jurídicos e constitucionais, pela legislação dispersa, descoordenada e com frequentes alterações que tem vindo a ser produzida ao longo dos anos.

4. É fundamental que se aperfeiçoem e reforcem as exigências e os mecanismos de prevenção de acidentes de trabalho, nomeadamente através da adequada regulamentação de novo regime jurídico de enquadramento da segurança, higiene e saúde no trabalho. Para conseguir a redução da sinistralidade laboral, há que prestar especial atenção aos riscos resultantes da mobilidade inter-profissional dos trabalhadores e da evolução tecnológica.

5. Na revisão do regime jurídico de acidentes de trabalho e de doenças profissionais que está a ser preparada interessará considerar, além de outros, os seguintes aspectos: (a) criação de um quadro legislativo próprio para as doenças profissionais, distinto do dos acidentes de trabalho; (b) previsão de legislação adequada para os trabalhadores independentes que torne obrigatório o seguro; (c) limite da reparação por danos morais, de acordo com a regulamentação actual; (d) revisão dos montantes das pensões e indemnizações, com o objectivo de conseguir uma maior equidade e alcançar um maior equilíbrio; (e) exclusão da possibilidade de auto-seguro, salvo em casos excepcionais; (f) reformulação e revisão dos contornos jurídicos do Fundo de Actualização de Pensões (FUNDAP). Para além de tudo isso, haverá que procurar uma melhor articulação entre o sistema de seguro (modalidade de Acidentes de Trabalho) e os sistemas da Segurança Social, por forma a tornar mais eficazes as intervenções de cada um deles.

Ramo Automóvel

6. O ramo Automóvel é simultaneamente o de maior dimensão - cerca de 1/3 do volume de negócios do sector segurador em 1991 - e aquele onde se têm vindo a acumular mais prejuízos (cerca de 21,5 milhões de contos de prejuízo em 1992). A permanência de prejuízos elevadíssimos do ramo é explicada pelo facto de, após a liberalização das tarifas, as empresas seguradoras só gradualmente terem adaptado os seus prémios à realidade portuguesa que se traduz pela maior sinistralidade da Europa Comunitária e por tarifas que são das mais baixas.

7. As seguradoras terão de progredir para situações em que os prejuízos do ramo Automóvel venham a ser neutralizados por medidas relativas a esse ramo e não à custa de resultados positivos de outros ramos. Entre as medidas

necessárias para melhorar as condições da actividade no ramo podem apontar-se, além da progressiva actualização das tarifas, a maior especialização (que noutros países tem dado lugar a companhias exclusivamente dedicadas a este ramo), uma ainda maior generalização de inovações como a "Declaração Amigável de Acidente Automóvel" e a "Convenção de Indemnização Directa ao Segurado" e a informatização das peritagens de danos materiais decorrentes de acidentes de viação. As seguradoras têm-se empenhado em reduzir os casos de conflitualidade com os seus clientes de seguro automóvel. Esses casos traduziram-se, em anos recentes, pela regularização com recurso aos Tribunais de um número de sinistros no ramo Automóvel que não excede cerca de 2% do total dos processos abertos nas companhias de seguros.

8. As medidas mais importantes para determinar o futuro do seguro automóvel são todavia as que possam contribuir para a redução da sinistralidade rodoviária, que em Portugal excede a de qualquer outro país da CE. É por isso fundamental que se reforce a prevenção de sinistros, nomeadamente através de maiores penalidades por infracções graves às regras de trânsito, maior controlo nas cartas de condução, educação dos condutores. Sem o abaixamento da sinistralidade haverá dificuldades em introduzir melhorias nos regimes de seguro contra acidentes automóveis, ou então será indispensável cobrar prémios comparativamente elevados. A transposição para a legislação nacional, a concretizar-se brevemente, da Terceira Directiva da CE, poderá também alterar os condicionalismos do seguro de responsabilidade civil automóvel.

9. Começa a ser levada em conta a tendência para repartir as responsabilidades pelos acidentes automóveis pelas entidades que para eles possam ter directa ou indirectamente contribuído (incluindo, por exemplo, as autoridades que asseguram a construção e reparação das estradas), em vez de

fazer recair a totalidade dos encargos sobre as seguradoras, aspecto que poderá ser regulado, entre outros, no novo Código da Estrada, em curso de aprovação.

Ramo Doença

10. A actividade de seguros no ramo Doença tem-se estado a expandir com grande rapidez em anos recentes. É de prever que essa tendência se mantenha a médio prazo. O volume de operações neste ramo aumentará enormemente se o novo Estatuto do Serviço Nacional de Saúde, actualmente em preparação, vier a introduzir, como foi anunciado, a criação de um Seguro Alternativo de Saúde. Há, no entanto, receios quanto à aplicabilidade, em termos de seguros, dos princípios informadores do projecto que está em curso de apreciação, o que poderá conduzir a uma discutível adesão ao mesmo, tanto das seguradoras como dos segurados. Trata-se de um processo a ser acompanhado simultaneamente com interesse e precaução.

11. O mais grave problema no ramo dos seguros de doença é o da tendência para o acentuado aumento dos respectivos custos, em resultado quer do agravamento das taxas de sinistralidade, quer de subidas nos custos unitários dos serviços e produtos do sector da saúde. As companhias seguradoras têm as maiores dificuldades em controlar os seus encargos. Para atenuar essas dificuldades procuram concretizar protocolos e acordos preferenciais com entidades prestadoras de serviços de saúde, de que resultem vantagens para ambas as partes. Além disso, as mesmas companhias estão interessadas em que sejam introduzidas nas regras de sigilo profissional as adaptações necessárias para que elas possam ter acesso aos processos clínicos dos seus segurados. Procuram também encontrar solução para o aumento dos casos de doença de longa duração e defender-se contra a anti-

selecção provocada pela mobilidade dos clientes entre seguradoras.

Ramo Incêndio e Outros Danos em Coisas

13. O ramo de Incêndio e Outros Danos em Coisas tem apresentado um crescimento moderado em anos recentes, mas os seus resultados têm sido satisfatórios para as companhias seguradoras.

14. Os maiores problemas que se manifestam neste domínio são os que respeitam à dimensão, concentração e incerteza de certos riscos, sobretudo os que estão relacionados com catástrofes naturais (abalos sísmicos, fenómenos vulcânicos, etc.). A cobertura desses riscos não pode fazer-se sem resseguro, mas as grandes resseguradoras mundiais são obrigadas a impôr limites que as protejam contra sinistros de valor demasiado elevado e concentrado. Para reduzir os efeitos dos riscos telúricos, o Instituto de Seguros de Portugal e a Associação Portuguesa de Seguradores estudaram a criação de uma provisão de longo prazo que permita às seguradoras dispor de um fundo autónomo para fazer face às acumulações excepcionais de riscos. Admite-se que essa provisão seja criada ainda em 1993. Será também de considerar a criação de um "fundo para catástrofes de natureza telúrica", funcionando na base de condições definidas a partir da experiência estatística existente e das possibilidades de financiamento que for possível reunir. Só o conjunto destas medidas poderá dar uma resposta adequada a este difícil problema.

Ramo de Responsabilidade Civil Geral

15. O crescimento em anos recentes da actividade nos seguros de responsabilidade civil geral tem resultado fundamentalmente do aumento do número de seguros

obrigatórios. A sua proliferação no nosso país, nos últimos dois anos, tem que ser olhada como um motivo de forte apreensão, pela dimensão dos riscos e das coberturas que se pretende impor.

16. É necessário que, quando são criados novos seguros obrigatórios, se estabeleçam consultas apropriadas com a actividade seguradora. Há que garantir a segurabilidade do que é legalmente determinado quanto a esses seguros.

17. As companhias de seguros opõem-se à tendência, que tem vindo a generalizar-se, para a imposição do seguro em casos de responsabilidade civil sem culpa. Segundo essas companhias, há que manter os conceitos de responsabilidade do Código Civil.

18. Para evitar os riscos de indefinição temporal ou quantitativa em matéria de responsabilidade civil, as companhias de seguros pretendem que o regime legal das apólices de responsabilidade civil imponha a obrigação de cláusulas específicas quanto ao montante máximo das indemnizações e quanto ao momento em que elas são devidas.

Ramo Vida

19. Como foi referido no Capítulo 2, o ramo Vida tem sido desde meados da década de 80 o mais dinâmico no sector dos seguros. Para o seu crescimento contribuíram novas modalidades de seguro de vida, caracterizadas por uma maior componente financeira, que no mesmo ano representavam cerca de 50% da produção total desse ramo. Por outro lado, a venda de planos individuais de reforma - PPR - tem também crescido significativamente e representava, em 1992, cerca de 14% do total da receita processada.

20. A concorrência nos seguros de vida virá a intensificar-se enormemente nos próximos anos. É imperioso que as seguradoras portuguesas desse ramo melhorem a sua capacidade competitiva e que, em particular, continuem o esforço de aproximação dos seus rácios de despesas gerais aos valores das suas congéneres europeias.

21. Os movimentos migratórios que se estão a intensificar à escala europeia e a que Portugal não escapa, influenciam as necessidades de protecção social e, por complementaridade, as da previdência privada, com especial destaque para os seguros de vida. Este será o principal sector de desenvolvimento deste tipo de seguro e um complemento único e essencial dos regimes oficiais de previdência.

22. O regime de benefícios fiscais a favor das operações de seguros de vida é decisivo para o desenvolvimento dessas operações. Esses benefícios são justificados pelo facto de os seguros de vida serem um instrumento fundamental para a captação da poupança de médio e longo prazos. Haverá, no entanto, que evitar discriminações injustificadas em relação a outras aplicações de poupança, também de médio e longo prazos, particularmente no caso das operações de forte capitalização. A cada produto, segundo a sua natureza e prazo, deverá corresponder o regime fiscal adequado. Além disso, dado o prazo das operações de seguro de vida, convirá que o quadro fiscal que lhes é aplicado seja tanto quanto possível estável e que não se imponham modificações com efeitos retroactivos.

XIV - PLANOS E FUNDOS DE PENSÕES

1. O financiamento das reformas tende a basear-se em três pilares: a Segurança Social, os regimes complementares de iniciativa empresarial e a previdência individual.

Tem-se ultimamente registado um incremento do sistema de capitalização (segundo e terceiro pilares), em detrimento do sistema tradicional de repartição, no qual a geração seguinte no activo, suporta a reforma da geração anterior, através de contribuições para o regime público de Segurança Social.

2. O sistema de capitalização é utilizado nos planos de pensões financiados por fundos de pensões e fundos de poupança-reforma bem como na constituição de esquemas de poupança para a reforma, informalmente adoptados pelos indivíduos e famílias. Os fundos de pensões podem ser abertos ou fechados e, nalguns países, de gestão delegada ou de gestão personalizada; os planos de pensões podem ser de contribuição definida ou de benefício definido, colectivos ou individuais e, contributivos ou não contributivos por parte do participante. A gestão de fundos de pensões pelos associados não é permitida em Portugal e a experiência internacional recomenda que, neste âmbito, se continue a impôr o princípio da gestão delegada.

3. Em Portugal, a gestão de fundos de pensões, incluindo fundos de poupança-reforma, era assegurada, no final de 1991, por 13 seguradoras e 13 sociedades gestoras de fundos de pensões. Nessa data, existiam 200 fundos de pensões com um valor total de carteira de 290 628 milhões de escudos. Cerca de 97% deste montante era constituído por fundos de pensões fechados de benefício definido. O crescimento do sector, desde final de 1987 a final de 1991, foi de 223% no que respeita ao número de fundos e de 435% relativamente ao

valor médio das carteiras. Contudo, 160 dos 195 fundos fechados não atingiram, no final de 1991, o montante médio de 780 milhões de escudos. Por outro lado, os 6 fundos de maior dimensão, possuíam uma carteira de cerca de 52% do montante global.

O aumento verificado, quer no montante total dos fundos quer no seu valor médio, era esperado, em virtude da sua constituição recente. Com efeito, a maioria dos fundos constituídos pelas empresas têm responsabilidades iniciais bastante elevadas, dado que os planos já existiam mas não estavam a ser financiados.

Acresce ainda que o montante desta responsabilidade inicial é bastante significativo no caso dos fundos de pensões que financiam planos substitutivos da Segurança Social Pública (bancos, CTT, etc.). Este tipo de fundos representava, no final de 1991, 59% do montante global dos fundos.

O montante despendido pelos fundos de pensões (não incluindo FPR) foi, durante o ano de 1991, de cerca de 10,1 milhões de contos, sendo os montantes pagos directamente pelos fundos de pensões de 9,2 milhões e os prémios únicos de seguro de 0,9 milhões. O número de pessoas abrangidas por fundos de pensões durante o mesmo ano atingiu aproximadamente 237 milhares, representando os pensionistas 8% deste número.

4. Ainda que gradualmente deve exigir-se às empresas que contabilizem nos balanços, ou nota explicativa anexa do mesmo, as suas responsabilidades com planos de pensões. Do mesmo modo serão contabilizadas, em contrapartida, as respectivas garantias financeiras, de modo a explicitar-se a situação do fundo e os reflexos da mesma na empresa. Poderá progressivamente exigir-se que os planos de pensões sejam garantidos através da constituição de fundos de pensões ou seguros de vida, desde que a sua mobilização seja equivalente à dos fundos de pensões.

5. As perspectivas de desenvolvimento dos fundos de pensões dependem, essencialmente, de três factores: o regime fiscal aplicável e a sua estabilidade; o nível de pensões assegurado pelo sistema público de Segurança Social; e a regulamentação específica dos fundos e planos de pensões.

Os princípios a respeitar no enquadramento fiscal dos fundos de pensões constam da Secção 3 do Capítulo 4 deste Volume.

Quanto ao segundo aspecto, a análise das perspectivas de evolução do sistema da Segurança Social e das modificações que interesse introduzir-lhe, caem fora do âmbito dos trabalhos do Conselho para o Sistema Financeiro(CSF). Este Capítulo tem, pois, por objectivo a análise do enquadramento legal de planos e fundos de pensões, consoante a sua natureza.

6. Aspecto fundamental em matéria de supervisão, é o do reforço gradual de meios de que é necessário dotar o ISP, face ao acréscimo de responsabilidades que se virão a verificar no sector dos fundos de pensões. A tendência, já constatada noutros países, é de que os fundos de pensões venham a aumentar e a envolver montantes (e interesses sociais) idênticos ou superiores aos do sector bancário.

7. As normas que determinam a obrigatoriedade de as SGFP terem sede em Portugal e de as entidades depositárias se encontrarem estabelecidas em Portugal, necessitarão de, no futuro, ser compatibilizadas com o direito comunitário. Desta legislação resultará, igualmente, a liberdade de escolha inter-comunitária da instituição de gestão da carteira de activos, o que pode colocar problemas de sobrevivência às SGFP e, na prática, aumentar o perigo de difusão das responsabilidades no caso de gestão actuarial e de carteira por entidades diferentes e de diferentes nacionalidades. No que respeita ao controlo dos accionistas

das SGFP, haverá que aplicar um regime idêntico ao que é proposto no Capítulo 7 deste Volume.

8. Constatase que grande parte dos elementos essenciais relativos aos direitos dos participantes e beneficiários, resulta das cláusulas do contrato constitutivo entre entidades gestoras e associados fundadores (que poderão ser modificadas nos termos do próprio contrato) ou do regulamento de gestão, o que coloca algumas dúvidas relativamente à protecção do consumidor:

a) Apenas no caso de adesão individual a um fundo de pensões aberto, a lei consagra imperativamente a titularidade dos participantes sobre as unidades de participação. Nos restantes casos, quando o plano é cofinanciado pelo trabalhador, a lei impõe o reembolso do montante determinado pelas suas contribuições nas situações previstas no plano de pensões e ainda em caso de desemprego de longa duração ou doença grave.

Relativamente aos fundos substitutivos da Segurança Social e aos planos contributivos por parte do trabalhador, deverá o beneficiário poder, no mínimo, transferir para outro fundo a totalidade dos direitos adquiridos até ao momento em que se desvinculou da empresa.

Quanto aos fundos complementares e planos de pensões não contributivos, não existiu consenso, dividindo-se o Conselho entre a posição de que na determinação do montante de direitos adquiridos não haverá razão para distinguir entre fundos constituídos facultativamente pelas empresas e os que o sejam por convenção laboral, devendo portanto existir regras de aplicação geral, ainda que de implementação gradual; e a posição de que os direitos adquiridos devem resultar da regulamentação laboral ou do contrato de constituição do fundo celebrado entre as entidades gestoras e associados fundadores, quando aquela seja omissa.

Havendo lugar a direitos adquiridos, poderá, no caso de planos de contribuição definida, ser concedida ao

trabalhador a possibilidade de continuar abrangido pelo fundo de pensões desde que se substitua, no seu financiamento, à sua ex-empresa. Nas restantes situações, deve o trabalhador transferir o montante a que tem direito para o fundo de pensões da sua nova entidade patronal, ou quando este não exista, aplicar o montante adquirido num instrumento que garanta um complemento de reforma.

b) A representação dos participantes e dos beneficiários é obrigatória somente nos fundos fechados contributivos e, mesmo neste caso, em termos bastante vagos, deixando-se para o contrato constitutivo a forma dessa representação. Por outro lado, o direito à informação sobre a situação individual do participante perante o fundo, a exercer através da empresa, não é suficiente para o proteger. Face à possibilidade de os fundos de pensões serem usados em jogos de grupos por parte dos associados, será aconselhável a existência de um órgão com representação dos participantes e beneficiários que fiscalize e controle a actividade do fundo e que possa requerer ao ISP a suspensão dos actos contrários ao interesse do fundo.

c) A legislação deverá estabelecer que o empregado-participante tem sempre direito aos benefícios resultantes do plano de pensões em vigor à data da sua admissão. É, no entanto, admissível que a empresa constitua um novo plano com contribuições e benefícios menores, que apenas abrangerão os empregados admitidos posteriormente à sua implementação.

d) Deverá rever-se a possibilidade legal de os fundos de pensões concederem empréstimos aos participantes. Tal facto, poderá gerar práticas distorcedoras que beneficiem alguns em prejuízo de outros.

e) Poderá ponderar-se a criação de um fundo de garantia de pagamento das pensões, que actuaria em caso de extinção ou insolvência de algum fundo. Neste caso, os fundos de pensões contribuiriam obrigatoriamente para aquele sistema de garantia, sendo que este não garantiria o pagamento de

pensões acima de determinado limite. Ainda que seja implementado um órgão que assegure o controlo e fiscalização do fundo por parte dos beneficiários e participantes, manter-se-á o interesse de um fundo de garantia, pois nem sempre os beneficiários e participantes terão o conhecimento técnico e a independência suficientes para garantir a solidez financeira do fundo de pensões. Refira-se, contudo, que a criação de um fundo de garantia não colheu a unanimidade do Conselho.

f) A legislação deverá consagrar a exigência de adequados níveis de profissionalismo e idoneidade às pessoas que exerçam funções de administração ou direcção nas entidades gestoras de fundos de pensões e a incompatibilidade entre essas funções e a qualidade de membro de órgãos sociais de empresas associadas dos fundos geridos por aquelas entidades.

9. Além dos planos de contribuição definida e de benefício definido, deverá também a legislação passar a prever expressamente a existência de planos de pensões mistos.

10. Relativamente às regras sobre composição dos activos, será necessário revogar os limites mínimos que vierem a ser incompatíveis com a legislação comunitária ou que não sejam exigidos por essa legislação. Convém evitar limitações à gestão dos fundos portugueses que os coloquem em desvantagem, face aos seus congéneres comunitários. Nomeadamente:

a) O mínimo de 2% em liquidez, não faz grande sentido para os fundos de pensões fechados, onde o grau de aleatoriedade dos levantamentos é reduzido. A Terceira Directiva Vida consagra um limite máximo de 3%, nunca impondo qualquer limite mínimo.

b) O mínimo de 15% em títulos do Estado, é uma forma de facilitar a colocação da dívida pública que, aliás, nas circunstâncias actuais, nem sequer parece muito necessária,

e nada tem a ver com a gestão óptima dos fundos de pensões. A Proposta de Directiva de fundos de pensões prevê a proibição da exigência de investimentos em categorias específicas de activos.

c) Deverá ser reduzido o limite máximo de 20% aplicável aos títulos emitidos por sociedades em relação de domínio ou de grupo.

d) Não devem ser estabelecidos limites aos títulos cotados na CE, além dos que decorrem da necessidade de limitar os riscos cambiais. Tal limitação afecta a diversificação internacional da carteira dos fundos e o seu desenvolvimento futuro.

e) Deverá ser reduzido o limite máximo de 15%, para as aplicações em acções, obrigações e títulos de participação, não cotados, emitidos por residentes.

f) Deveriam, no entanto, existir restrições para os títulos das entidades depositárias e associados, mesmo que cotados em bolsa.

11. Haverá todo o interesse em definir objectivamente, ou remeter, expressamente, para legislação definidora, os eventos que geram o direito ao recebimento das pensões: pré-reforma, reforma por velhice, invalidez ou de sobrevivência, desemprego de longa duração e doença grave. O mesmo se diga para os respectivos meios de prova. Esta definição já existe em Portaria, relativamente aos PPR.

12. Relativamente ao articulado do Decreto-Lei nº. 415/91, existem alguns aspectos que deverão ser ponderados:

a) A lei deverá conter mais elementos relativamente à extinção do fundo e ao fecho e publicação das contas.

b) O carácter de capitalização dos fundos de pensões é feito pela negativa (artº26º nº6), quando deveria sê-lo pela afirmativa.

c) É importante clarificar-se que o elenco das entidades depositárias deve incluir, para além dos bancos comerciais e

de investimentos, a Caixa Geral de Depósitos e a Caixa Económica de Lisboa, anexa ao Montepio Geral , sem prejuízo de, por força da legislação comunitária, este elenco passar a incluir outras empresas cuja actividade consiste na prestação de serviços de investimento.

d) O artigo 2º admite que os beneficiários "sejam ou não participantes", quando deveria conter a expressão "tenham ou não sido participantes", já que as duas qualidades não são cumuláveis.

13. Relativamente aos fundos de pensões para as comunidades portuguesas, parece necessário:

a) Objectivar os eventos que dão direito aos benefícios, bem como os respectivos meios de prova.

b) Fazer incluir na composição do conselho de acompanhamento de activos os representantes dos participantes e dos beneficiários e enumerar os respectivos poderes.

c) Deverá permitir-se o investimento em moeda do Estado de acolhimento, assegurando, em congruência, os benefícios nessa moeda.

d) Definir o regime fiscal dos planos geridos por estes fundos.

14. A referência à obrigatoriedade de transferência para fundos de pensões ou equiparáveis, a fazer pelas instituições de crédito, relativamente a responsabilidades com pensões dos seus trabalhadores e familiares, não deve ser efectuada incidentalmente no seio da legislação fiscal (artº. 2º, nº 2 do DL nº. 251-A/91). Parece preferível consagrar claramente tal obrigação em legislação autónoma que deve incluir também a alternativa do seguro de vida de grupo que, neste caso, deverá ser irresgatável.

15. No Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas, define-se um montante de "direitos adquiridos" dos

participantes, o que não ocorre no Regime Geral dos Fundos de Pensões. Deveria, porém, admitir-se a passagem daquele montante para a totalidade das suas contribuições, podendo o participante ter direito ao rendimento das aplicações no fundo, numa percentagem que variaria em função do tempo de permanência naquele.

16. O Decreto-Lei nº. 225/89 prevê que os fundos que financiem regimes profissionais complementares, enquadrados no Regime Geral de Segurança Social possam ser geridos por SGFP e seguradoras. Contudo, em alguns aspectos, o regime exigido por aquele diploma não é compaginável com o que se dispõe no regime do Decreto-Lei nº. 415/91. Além disso, são necessárias especificações adicionais relativas às instituições depositárias e às situações de gestão por associações mutualistas ou fundações de solidariedade social.

17. Os planos de poupança-reforma (PPR), introduzidos na legislação portuguesa pelo Decreto-Lei nº. 205/89, de 27 de Junho, são planos de pensões individuais e de contribuição definida.

Até final de 1991, foram aplicados em PPR cerca de 7800 milhões de escudos. Os crescimentos de 370%, verificado durante o ano de 1990, e de 140% no ano de 1991, deixam antever uma aproximação aos valores verificados na CE.

No que se refere à liquidez, conviria estabelecer a possibilidade de o participante resgatar antecipadamente os seus certificados, embora com penalização fiscal, que aliás está já prevista no artº. 21º, nº. 4 do Estatuto dos Benefícios Fiscais. Todavia, segundo algumas opiniões, uma modificação desse tipo não seria recomendável porque descaracterizaria o PPR enquanto instrumento de poupança de longo prazo. Por outro lado, a situação de pré-reforma deveria ser acrescida à lista dos eventos que dão direito ao reembolso dos PPR e, alguns dos eventos já constantes,

deveriam ser extensíveis ao cônjuge (ex: doença grave, desemprego de longa duração, invalidez) e aos filhos menores, no caso de doença grave.

A par dos PPR, poderá incentivar-se a constituição de planos individualizados de gestão pessoal como forma de poupança individual para a reforma, que não dispensaria a existência de um intermediário financeiro e mecanismos de controlo que assegurassem o respeito pela legislação e maturidade mínima exigida para a concessão de benefícios fiscais. Isso permitirá que, por exemplo, o aforrista com apetência por depósitos bancários ou por gerir uma carteira de acções, possa constituir o seu plano de pensões, já que não encontraria um PPR com essas características.

18. Permanece em discussão a inclusão dos fundos abertos na futura Directiva comunitária sobre fundos de pensões. Porém, sem prejuízo da futura harmonização com as normas comunitárias, os limites à composição do património dos FPR deveriam ser objecto de correcção adoptando-se soluções semelhantes às que acima são recomendadas para os restantes fundos de pensões.

XV - SUPERVISÃO DO SECTOR DE SEGUROS E DOS FUNDOS DE PENSÕES

1. O Mercado Interno de Seguros no âmbito da CE assenta no princípio da autorização única que, no entanto, não está ainda totalmente em aplicação embora já esteja previsto nas Terceiras Directivas. Esse princípio da autorização única implica naturalmente que a supervisão prudencial de cada seguradora incumba ao Estado membro de origem, de acordo com as disposições nele vigentes, e abranja o conjunto de actividades da empresa, quer a exercida em regime de estabelecimento, quer a exercida em regime de livre prestação de serviços. O Estado membro de acolhimento disporá, porém, de poderes para garantir a observância, no seu território, das suas disposições de interesse geral, nomeadamente as referentes à comercialização dos produtos e às condições contratuais. Desse modo, o sistema de supervisão prudencial estabelecido nas Directivas da CE pressupõe a colaboração estreita entre os Estados membros de origem e os Estados membros de acolhimento das seguradoras.

2. O acesso de seguradoras com sede fora da CE a actividades nos países dessa Comunidade exige a constituição de agências ou sucursais no Estado membro de acolhimento e depende de autorização administrativa, concedida por esse Estado membro, que terá também a responsabilidade da supervisão.

3. Em Portugal, as funções de supervisão sobre a actividade seguradora cabem ao Instituto de Seguros de Portugal, que exerce também as mesmas funções em relação aos fundos de pensões e aos planos de poupança-reforma quando administrados por seguradoras do ramo Vida ou por sociedades

gestoras de fundos pensões. Todavia, no caso dos planos de poupança-reforma comercializados e geridos por sociedades gestoras de fundos de investimento, a supervisão é exercida pelo Banco de Portugal. Esta situação deverá ser revista no futuro, para que a articulação entre ambas as autoridades de supervisão seja o mais eficaz possível.

4. A supervisão do ISP também se deveria estender às sociedades nas quais as empresas de seguros detenham, directa ou indirectamente, mais de metade do capital ou dos direitos de voto ou às quais aquelas empresas estejam ligadas de uma maneira susceptível de influenciar as suas decisões. Esta extensão da supervisão não deverá, porém, afectar a competência de outras autoridades de supervisão (o Banco de Portugal e a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários) e só deverá ter como objecto a verificação da situação financeira da empresa de seguros, assim como o respeito por esta empresa dos compromissos assumidos em relação aos segurados ou beneficiários dos contratos de seguro.

5. São da maior importância os esquemas de cooperação entre o ISP, a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários e o Banco de Portugal, nomeadamente no que respeita a operações das empresas de seguros no mercado de capitais, a ligações com instituições de crédito e sociedades financeiras, no quadro de grupos financeiros. Embora a supervisão de instituições de crédito e de empresas seguradoras, em base consolidada, não seja integralmente praticável, a estreita colaboração entre as respectivas autoridades supervisoras é essencial. Nos termos da legislação actual, as sociedades gestoras de participações sociais (SGPS) que detenham participações em instituições de crédito e seguradoras estão sujeitas unicamente à supervisão do Banco de Portugal. Porém, a intervenção do ISP na supervisão das SGPS será necessária e justificada quando

haja participações importantes em empresas seguradoras. Deve mesmo caber ao ISP a responsabilidade principal pela supervisão das SGPS que detenham participações mais importantes em empresas seguradoras do que em instituições de crédito.

É natural que futuramente se venha a colocar a questão da supervisão em base consolidada de grupos constituídos exclusivamente ou principalmente por instituições pertencentes ao sector segurador.

6. Ao ISP estão, também, cometidas funções de controlo do cumprimento das obrigações fiscais por parte das seguradoras. Essas funções implicam uma estreita colaboração com a Direcção-Geral das Contribuições e Impostos e a necessidade de articular as intervenções de ambas as entidades junto das seguradoras, evitando os casos de dupla intervenção.

7. O Estatuto do Instituto de Seguros de Portugal carece de revisão. O pendor coordenador da actividade seguradora conferido pelo Estatuto actual deverá dar lugar a uma atribuição mais explícita das funções de supervisão, não só das actividades das empresas de seguros, mas também das que estão relacionadas com fundos de pensões e com planos de poupança-reforma. As funções de supervisão do ISP deverão, além do mais, incluir a competência para conceder ou retirar autorização do exercício da actividade seguradora ou da gestão de fundos de pensões a empresas com sede em Portugal, bem como para aplicar sanções, para promover a aplicação de esquemas de saneamento ou liquidação, para apreciar a idoneidade e aptidão dos administradores ou directores das empresas de seguros e das sociedades gestoras de fundos de pensões e para assegurar a centralização, a elaboração e publicação de estatísticas das actividades sujeitas à sua supervisão.

8. A competência legislativa no domínio dos seguros e dos fundos de pensões pertence à Assembleia da República e ao Governo, mas o ISP deve ter a responsabilidade de elaborar propostas para serem apresentadas ao Ministério das Finanças com sugestões de novas disposições legais ou de modificação das existentes. Na preparação da legislação e regulamentos sobre o sector dos seguros, o Ministério das Finanças poderá ser apoiado pelo órgão consultivo (que poderá designar-se "Conselho para o Sistema Financeiro) proposto no Capítulo 19 do Volume I deste Livro Branco sobre o Sistema Financeiro, relativo às instituições de crédito. Ao ISP compete também emitir normas interpretativas e de aplicação das disposições legais no domínio dos seguros e emitir instruções vinculativas concretas, dirigidas de modo individualizado a instituições seguradoras ou a sociedades gestoras de fundos de pensões.

9. Ao Ministro das Finanças deve competir a autorização, após parecer do ISP, do estabelecimento de sucursais de empresas de seguros com sede em países não pertencentes à CE ou da prestação de serviços por essas empresas em Portugal. O ISP elaborará relatórios periódicos sobre o desempenho das suas actividades supervisoras, nomeadamente no que respeita a autorizações, sanções e intervenções para efeitos de saneamento ou liquidação e publicação de normas reguladoras das actividades seguradoras ou dos fundos de pensões, relatórios que submeterá à apreciação do Ministro das Finanças.

10. Todos os agentes das autoridades de supervisão são obrigados a segredo profissional. As obrigações de segredo profissional não devem impedir, contudo, que sejam obtidas de outras entidades ou instituições informações que o normal exercício da actividade de supervisão exige, nem que sejam trocadas informações com outras autoridades de supervisão,

como de resto decorre de normas comunitárias já transpostas para o nosso direito interno.

11. Justifica-se a revisão do actual sistema de sanções aplicáveis na área dos seguros, até porque a evolução para um controlo "a posteriori", em substituição do regime de autorização prévia, torna mais necessária a eficácia desse sistema. As Directivas da CE implicaram já algumas modificações, mas deverá procurar avançar-se mais em matéria de harmonização de sanções no sector segurador, sob pena de nalguns casos as empresas estrangeiras poderem ser beneficiadas em relação às nacionais. A publicidade dada às penalidades no sector dos seguros deve ser revista, por forma a que se apliquem normas uniformes em todos os sectores da actividade financeira.

12. A revisão do sistema de sanções no quadro da actividade seguradora deverá ter em conta, entre outras, as seguintes linhas gerais:

- deverá procurar conduzir-se uma grande parte das sanções para o direito de mera ordenação social, caracterizando os respectivos ilícitos como contra-ordenações;

- justificar-se-á um especial rigor no sancionamento do incumprimento das regras e exigências relativas às garantias financeiras impostas às seguradoras;

- não obstante o princípio da supervisão pelo Estado membro de origem, deverão prever-se medidas para evitar ou reprimir ilegalidades cometidas em território português por empresas sediadas em outros Estados membros, através das suas sucursais ou em regime de livre prestação de serviços, quando a intervenção das autoridades supervisoras desses Estados membros se mostrar insuficiente ou ineficaz;

- deverá prever-se a responsabilização dos dirigentes a quem possa ser imputada a prática de irregularidades ou incumprimento dos seus deveres, sendo a empresa de seguros

solidariamente responsável pelo pagamento das coimas ou multas que àqueles venham a ser aplicadas; deverá também prever-se a responsabilização dos sócios detentores de participações qualificadas que, influenciando a administração da empresa, a conduzirem a praticar a irregularidade.

13. Ao ISP compete manter o registo especial dos indivíduos e sociedades autorizados a exercer a actividade de mediação de seguros e verificar periodicamente o cumprimento das obrigações por parte dos mediadores e a observância das condições exigidas para a sua inscrição no referido registo. Dado o elevadíssimo número de mediadores, o ISP tem utilizado processos de inspecção por amostragem, que se têm revelado eficazes. Será vantajoso estudar a possibilidade da definição de um código deontológico profissional para os mediadores, o qual poderá ter importante contributo da Associação Nacional dos Corretores de Seguros e da Associação Portuguesa dos Produtores Profissionais de Seguros.

IMPRESSÃO E ACABAMENTO
DEPARTAMENTO DE DOCUMENTAÇÃO E ARTES GRÁFICAS
DIRECÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

RUA ALMEIDA BRANDÃO 13-A — 1200 LISBOA

DEPÓSITO LEGAL 67 978/93
ISBN 972-9244-30-8

1500 EXEMPLARES — DEZEMBRO/93

• DOCUMENTOS DO MINISTÉRIO DAS

CON. 879-9244-30-8

LOCAL
TÍTULO: LIVRO BRANCO SOBRE O SISTEMA F
REGISTO: 5

COTA: MO/04/00004/4B

