

DOCUMENTO DE CONSULTA PÚBLICA

N.º 10/2021

Projeto de norma regulamentar relativa à conduta de mercado e ao tratamento de reclamações pela Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões

26 de novembro de 2021

1. ENQUADRAMENTO

1.1 Objetivo e âmbito geral

O regime jurídico de acesso e exercício da atividade seguradora e resseguradora (RJASR), aprovado pela Lei n.º 147/2015, de 9 de setembro, veio impor deveres de conduta adicionais às empresas de seguros que exercem atividade em território português, para além de introduzir alterações pontuais aos deveres já estabelecidos no regime anteriormente vigente. Posteriormente, o regime jurídico da constituição e do funcionamento dos fundos de pensões e das entidades gestoras de fundos de pensões (RJFP), aprovado pela Lei n.º 27/2020, de 23 de julho, veio promover uma convergência acrescida com o regime aplicável à atividade seguradora em matéria de conduta de mercado.

Nessa sequência, e em função dos desenvolvimentos entretanto ocorridos e da experiência de supervisão adquirida, impõe-se rever e atualizar a regulamentação respetiva em conformidade.

O objetivo principal da supervisão é a proteção, no âmbito da atividade seguradora, dos tomadores de seguros, segurados e beneficiários, bem como, no âmbito da atividade de gestão de fundos de pensões, dos direitos dos participantes e beneficiários. Deste modo, sem prejuízo da autonomia organizativa de cada empresa ou entidade, e de uma aplicação dos requisitos legais e regulamentares de forma proporcional à natureza, dimensão e complexidade dos riscos inerentes à sua atividade, importa definir princípios e regras particularmente robustos relativamente a todas as áreas com impacto no relacionamento com os tomadores de seguros, segurados, beneficiários e terceiros lesados, no âmbito da atividade seguradora, e com os associados, contribuintes, participantes e beneficiários, no âmbito da atividade de gestão de fundos de pensões, sendo os mesmos designados em conjunto como clientes, para efeitos do presente normativo.

A Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (“ASF”) entende como prioritário reforçar os princípios e regras de conduta de mercado a que se encontram sujeitas as empresas de seguros e as entidades gestoras de fundos de pensões, procurando ainda assegurar, sempre que possível, uma convergência de regulamentação entre o setor segurador e o setor dos fundos de pensões, à luz do atual enquadramento regulatório nacional e europeu e tendo em conta as melhores práticas de supervisão neste domínio.

Neste sentido, o presente projeto de norma regulamentar enquadra-se nos objetivos a prosseguir pela ASF nos termos do respetivo Plano Estratégico para 2020-2024 e do Plano de Atividades para 2021.

Noutra vertente, o presente projeto de regulamentação concretiza os procedimentos aplicáveis ao tratamento das reclamações apresentadas à ASF relativamente a atos ou omissões das entidades supervisionadas. Pretende-se, por um lado, conferir maior estabilidade, previsibilidade e transparência à atividade da ASF no âmbito do tratamento de reclamações e, por outro, introduzir soluções inovatórias no sentido de dotar essa mesma atividade de uma maior eficiência e eficácia. Visa-se, neste âmbito, uma abordagem integrada dos mecanismos de reclamação a que podem recorrer os clientes nos setores segurador e dos fundos de pensões, aplicando-se o regime de tratamento de reclamações pela ASF à atividade exercida em território português por todas as entidades supervisionadas, incluindo os mediadores de seguros e os mediadores de seguros a título acessório.

De forma a garantir uma maior consistência ao nível do conteúdo e sistemática da regulamentação, opta-se por emitir uma nova norma regulamentar relativa à conduta de mercado, que passa a abranger a atividade seguradora e a atividade de gestão de fundos de pensões, complementando-se o quadro regulamentar com a matéria relativa ao tratamento de reclamações pela ASF, nos termos acima enunciados.

Para uma gestão sã e prudente das empresas de seguros e das entidades gestoras de fundos de pensões, é importante assegurar uma adequada interligação entre as regras de conduta dos operadores e os requisitos de supervisão prudencial decorrentes do enquadramento regulatório europeu, nomeadamente do regime Solvência II e do regime aplicável às instituições de realização de planos de pensões profissionais, em particular no âmbito da implementação de sistemas de governação robustos e adequados à dimensão, complexidade e natureza dos respetivos riscos.

Exclui-se do objeto da presente norma regulamentar a regulamentação aplicável à política antifraude, que passa a estar sediada no normativo respeitante ao sistema de governação. A matéria da publicidade efetuada pelas empresas de seguros e pelas entidades gestoras de fundos de pensões continua, também, a ser regulada em normativo próprio.

Sem prejuízo dos requisitos estatuídos no projeto de norma regulamentar, pretende preservar-se a liberdade e autonomia dos operadores quanto à escolha da sua própria estrutura organizacional. Os referidos requisitos devem, assim, ser aplicados de forma proporcional em relação à natureza, dimensão e complexidade dos riscos inerentes às atividades por si desenvolvidas.

1.2 Antecedentes e regime vigente

Os princípios a observar pelas empresas de seguros no seu relacionamento com os tomadores de seguros, segurados, beneficiários e terceiros lesados encontram-se definidos nos artigos 153.º a 158.º do RJASR. No entanto, a regulamentação vigente nesta matéria foi emitida ao abrigo da legislação anterior (Decreto-Lei n.º 94-B/98, de 17 de abril), constando da Norma Regulamentar n.º 10/2009-R, de 25 de junho, alterada pelas Normas Regulamentares n.ºs 2/2010-R, de 4 de março, e 2/2013-R, de 10 de janeiro. Assinale-se, em particular, que esta última alteração regulamentar teve como principal objetivo incorporar, no ordenamento jurídico nacional, as Orientações relativas ao tratamento de reclamações por empresas de seguros emitidas pela Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA).

De entre as matérias aditadas pelo RJASR face ao regime anterior ressaltam as atinentes à política de conceção e aprovação de produtos de seguros, aos poderes de intervenção da ASF em matéria de proibição ou restrições à comercialização de produtos, à comunicação à ASF dos acordos celebrados entre empresas de seguros e à apreciação de reclamações pela ASF. Foram, ainda, ajustados os requisitos aplicáveis ao provedor do cliente, nomeadamente quanto à exigência de apenas poderem ser designadas como tal pessoas singulares e de cada empresa designar um provedor, exceto no caso de empresas de seguros que integrem o mesmo grupo segurador.

Adicionalmente, a Circular n.º 9/2009, de 5 de agosto, fixou os procedimentos operacionais relativos à designação do interlocutor e respetivo relacionamento com a ASF, para efeitos da gestão de reclamações e de resposta a pedidos de informação e esclarecimento. Esta circular procedeu à extensão dos procedimentos definidos às sociedades gestoras de fundos de pensões, tendo sido alterada pela Circular n.º 3/2010, de 4 de março.

Por outro lado, a Circular n.º 5/2010, de 25 de março, veio clarificar que o reporte regular relativo à gestão de reclamações apenas poderia ter início após a divulgação das especificações e procedimentos relativos aos dados a reportar, diferindo o cumprimento deste dever de reporte para o ano de 2011.

Por último, através da Circular n.º 8/2010, de 27 de maio, foi divulgado o modelo de informação a reportar quanto aos elementos de índole estatística a incluir no relatório relativo à gestão de reclamações.

No âmbito dos fundos de pensões, o RJFP veio estabelecer, nos artigos 141.º, 142.º e 145.º a 148.º, os deveres gerais a observar pelas entidades gestoras de fundos de pensões no seu relacionamento com os associados, contribuintes, participantes e beneficiários.

Para além do regime relativo ao provedor dos participantes e beneficiários para as adesões individuais, que já se encontrava previsto no Decreto-Lei n.º 12/2006, de 20 de janeiro, e densificado nos artigos 37.º e 38.º da Norma Regulamentar n.º 7/2007-R, de 17 de maio, relativa às estruturas de governação dos fundos de pensões, o RJFP veio regular a política de conceção e aprovação de fundos de pensões abertos de adesão individual, a política de tratamento dos associados, contribuintes, participantes e beneficiários e a gestão de reclamações pelas entidades gestoras, incluindo o dever de instituir uma função autónoma responsável pela mesma.

Importa, em face do exposto, atualizar o quadro regulatório relativo à conduta de mercado, quer das empresas de seguros, quer das entidades gestoras, adaptando-o em função das alterações introduzidas pelo RJASR e, mais recentemente, pelo RJFP, bem como dos desenvolvimentos entretanto ocorridos e da experiência de supervisão adquirida, revogando-se os instrumentos acima mencionados.

A matéria relativa ao tratamento de reclamações pela ASF, prevista nos artigos 157.º do RJASR, 198.º do RJFP e 76.º do regime jurídico da distribuição de seguros e de resseguros, aprovado pela Lei n.º 7/2019, de 16 de janeiro, não se encontra, atualmente, vertida em normativo próprio, revestindo carácter inovatório.

1.3 Normas legais habilitantes

O RJASR prevê, no n.º 6 do seu artigo 27.º, a possibilidade de a ASF concretizar, através de norma regulamentar, os elementos necessários ao exercício dos seus poderes gerais de supervisão, estabelecendo a alínea a) do n.º 4 do artigo 81.º do RJASR que esta autoridade pode determinar, também por via regulamentar, a natureza, âmbito e formato das informações a prestar pelas empresas de seguros nos termos do referido regime e respetiva regulamentação.

De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 64.º, as empresas de seguros devem possuir um sistema de governação eficaz, que garanta uma gestão sã e prudente das suas atividades,

determinando o n.º 7 do citado preceito que a ASF pode, através de norma regulamentar, detalhar os requisitos do sistema de governação.

No contexto do presente normativo, assume particular relevância a habilitação prevista no artigo 159.º do RJASR, nos termos da qual compete à ASF estabelecer, por norma regulamentar, as regras gerais a respeitar pelas empresas de seguros no cumprimento dos deveres previstos nos artigos 153.º a 158.º do mesmo diploma, o que se reconduz à regulamentação a emitir em matéria de conduta de mercado.

Por força do disposto nos artigos 200.º e 241.º, e na alínea g) do n.º 2 do artigo 232.º, todos do RJASR, os requisitos fixados em matéria de conduta de mercado são extensíveis, respetivamente, às sucursais de empresas de seguros com sede em outro Estado membro da União Europeia, às empresas de seguros com sede em outro Estado membro que exerçam atividade em regime de livre prestação de serviços e às sucursais de empresas de seguros de um país terceiro que exerçam a sua atividade em território português.

No domínio da gestão de fundos de pensões, compete à ASF, nos termos do n.º 4 do artigo 142.º do RJFP, aprovar a regulamentação necessária para regular o meio de divulgação anual das recomendações feitas pelo provedor dos participantes e beneficiários para as adesões individuais aos fundos de pensões abertos, bem como a menção da sua adoção pelos destinatários. Adicionalmente, o artigo 149.º comete à ASF a emissão da regulamentação em matéria de conduta de mercado, devendo estabelecer as regras gerais a respeitar pelas entidades gestoras de fundos de pensões no cumprimento dos deveres previstos nos artigos 145.º a 148.º do citado diploma legal. Considera-se, nesta sede, que os requisitos em apreço são extensíveis às instituições de realização de planos de pensões profissionais autorizadas ou registadas em outro Estado membro da União Europeia, no que diz respeito ao exercício de atividade relativa a um plano de pensões profissional em que a relação entre o associado e os participantes e os beneficiários seja regida pela legislação social e laboral portuguesa.

Para além do exposto, as habilitações previstas no n.º 8 do artigo 108.º e no n.º 4 do artigo 150.º do RJFP conferem à ASF o poder de detalhar os requisitos do sistema de governação das entidades gestoras, bem como de determinar a natureza, âmbito, periodicidade e formato das informações a prestar pelas referidas entidades para efeitos de supervisão.

Cabe, por último, invocar as disposições legais previstas, nomeadamente, na alínea *a*) do n.º 2 do artigo 40.º e na alínea *d*) do n.º 3 do artigo 47.º da lei-quadro das entidades reguladoras, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, bem como na alínea *a*) do n.º 3 do artigo 16.º dos Estatutos da ASF, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 1/2015, de 6 de janeiro. No âmbito do tratamento de reclamações, visa-se, conforme se deixou referido, conferir uma maior estabilidade, previsibilidade e transparência à atividade da ASF.

2. PROJETO DE NORMA REGULAMENTAR E AVALIAÇÃO DE IMPACTO

A) Descrição do conteúdo da norma regulamentar

2.1. O projeto de norma regulamentar encontra-se organizado em nove capítulos: Capítulo I (“Disposições gerais”); Capítulo II (“Política de tratamento”); Capítulo III (“Gestão de reclamações e provedor”); Capítulo IV (“Interlocutor perante a ASF”); Capítulo V (“Política de conceção e aprovação de produtos de seguros”); Capítulo VI (“Conduta de mercado no âmbito do sistema de governação”); Capítulo VII (“Reporte para efeitos de supervisão comportamental e divulgação pública de informação”); Capítulo VIII (“Tratamento de reclamações pela ASF”); Capítulo IX (“Disposições finais e transitórias”).

2.2. O Capítulo I começa por definir o objeto da presente iniciativa regulatória, na qual se estabelece:

a) As regras gerais a observar pelas empresas de seguros no seu relacionamento com os tomadores de seguros, segurados, beneficiários ou terceiros lesados, em particular quanto à respetiva política de tratamento, à gestão das reclamações que lhes sejam por estes apresentadas, ao provedor do cliente, à política de conceção e aprovação de produtos de seguros e aos acordos entre empresas de seguros, nos termos e para os efeitos dos artigos 153.º a 158.º do RJASR;

b) As regras gerais a observar pelas entidades gestoras de fundos de pensões no seu relacionamento com os associados, participantes, contribuintes ou beneficiários, em particular quanto à respetiva política de tratamento e à gestão das reclamações que lhes sejam por estes apresentadas, bem como à política de conceção e aprovação de fundos de pensões abertos de adesão individual e ao provedor dos participantes e beneficiários para as adesões individuais a fundos de pensões abertos, nos termos e para os efeitos dos artigos 141.º, 142.º e 145.º a 148.º do RJFP;

c) Os procedimentos aplicáveis ao interlocutor perante a ASF;

d) Os princípios aplicáveis à conduta de mercado no âmbito do sistema de governação;

e) Os requisitos aplicáveis ao reporte para efeitos de supervisão comportamental e à divulgação pública de informação;

f) O procedimento de tratamento das reclamações apresentadas à ASF pelos tomadores de seguros, segurados, subscritores, associados, participantes, beneficiários e lesados contra entidades supervisionadas.

Além disso, o capítulo I delimita o âmbito subjetivo de aplicação do projeto de norma regulamentar, prevendo que esta tem como destinatários: a) as empresas de seguros com sede em

Portugal; b) as sucursais de empresas de seguros com sede em outro Estado membro da União Europeia, com exceção do disposto no capítulo VI; c) as empresas de seguros com sede em outro Estado membro da União Europeia que exerçam atividade em regime de livre prestação de serviços, com exceção do disposto no capítulo VI e com as especificações regulamentarmente previstas; d) as sucursais de empresas de seguros de um país terceiro; e) as entidades gestoras de fundos de pensões autorizadas em Portugal; e f) as instituições de realização de planos de pensões profissionais autorizadas ou registadas em outro Estado membro da União Europeia que exerçam atividade transfronteiras nos termos previstos.

As disposições previstas na norma regulamentar em matéria de conduta de mercado aplicam-se exclusivamente ao exercício (i) da atividade seguradora em território português, considerando-se como tal a atividade referente a produtos ou serviços em relação aos quais Portugal seja o Estado membro do compromisso ou cujos riscos cobertos se situem em Portugal, nos termos do RJASR, (ii) da atividade de gestão de fundos de pensões constituídos em Portugal, nos termos do RJFP, e (iii) da atividade de uma instituição de realização de planos de pensões profissionais relativa a um plano de pensões profissional em que a relação entre o associado e os participantes e os beneficiários seja regida pela legislação social e laboral portuguesa.

Por seu turno, especifica-se que o capítulo VIII, relativo ao tratamento de reclamações pela ASF, é aplicável à atividade exercida em território português por todas as entidades supervisionadas pela ASF, incluindo-se, portanto, também a atividade dos mediadores de seguros e dos mediadores de seguros a título acessório.

O capítulo em apreço prevê, ainda, um conjunto de definições consideradas relevantes para a aplicação do projeto de norma regulamentar, tendo primordialmente em vista um objetivo de simplificação, nomeadamente no que diz respeito à previsão de regras comuns para as empresas de seguros e para as entidades gestoras de fundos de pensões, nos casos aplicáveis.

Destaca-se, como alteração estruturante face ao regime anterior, a extensão do âmbito da norma regulamentar à atividade de gestão de fundos de pensões, passando a abranger as matérias relativas à conduta de mercado, não só das empresas de seguros, mas também das entidades gestoras de fundos de pensões (sociedades gestoras de fundos de pensões e empresas de seguros autorizadas para o efeito).

Questão 1: *Concorda com o objeto da norma regulamentar ou considera que algumas das matérias deveriam ser autonomizadas ou, ainda, que outras matérias deveriam integrar esta norma regulamentar?*

Questão 2: *Concorda com o âmbito subjetivo da norma regulamentar, nomeadamente com a aplicação do regime à atividade seguradora e à atividade de gestão de fundos de pensões? E, no âmbito desta última atividade, concorda com a inclusão da atividade exercida por instituições de realização de planos de pensões profissionais autorizadas ou registadas em outro Estado membro relativas a um plano de pensões profissional em que a relação entre o associado e os participantes e os beneficiários seja regida pela legislação social e laboral nacional?*

Questão 3: *Concorda com o conjunto de definições previsto ou entende que a interpretação e aplicabilidade da norma regulamentar seriam facilitadas pelo aditamento de outras definições? Neste último caso, quais?*

2.3. O Capítulo II do projeto de norma regulamentar desenvolve os princípios e regras relativos à política de tratamento, em grande medida já previstos na Norma Regulamentar n.º 10/2009-R, de 25 de junho.

Assim, neste âmbito, as principais inovações são a determinação de que a política em causa deve (i) prever a instituição de mecanismos para assegurar que não são comercializados produtos de seguros com características desajustadas face ao perfil e às necessidades dos tomadores de seguros ou segurados, ou constituídos fundos de pensões e contratualizadas adesões coletivas ou individuais pela entidade gestora com características desajustadas face ao perfil e às necessidades consoante aplicável, dos respetivos associados, contribuintes ou participantes, incluindo a definição de perfis padronizados para os quais determinado produto, fundo ou adesão seja, em geral, considerado desadequado, bem como (ii) a indicação do local onde se encontra disponível a política sobre a proteção de dados e a informação sobre os direitos dos titulares neste âmbito, remetendo-se ainda para o regime previsto no Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados e na Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto.

Por outro lado, o Capítulo III consigna os requisitos aplicáveis à gestão de reclamações e ao provedor do cliente, encontrando-se dividido em duas secções: Secção I (“Regras gerais e função autónoma responsável pela gestão de reclamações”) e Secção II (“Provedor”).

De notar que, também nesta matéria, muitos dos requisitos já se encontram fixados na norma regulamentar vigente relativa à conduta de mercado, destacando-se, como principais alterações face ao atual regime, para além do respetivo alargamento à atividade das entidades gestoras, as seguintes:

a) Especificação de que são aplicáveis à função autónoma responsável pela gestão de reclamações os procedimentos de verificação dos requisitos de adequação previstos em normativo próprio, mediante comunicação à ASF;

b) Consagração de um prazo mínimo de cinco anos para manutenção do registo de informação e de arquivo de documentação relativa à gestão de reclamações, o qual se encontra alinhado com o prazo fixado na Norma Regulamentar n.º 13/2020-R, de 30 de dezembro, que regulamenta o regime jurídico da distribuição de seguros e de resseguros;

c) Previsão de que a informação geral relativa à gestão de reclamações deve ser disponibilizada ao público através dos meios adequados, designadamente mediante afixação nos estabelecimentos, e não apenas disponibilizada através do sítio da empresa de seguros ou entidade gestora na Internet;

d) Previsão de que as reclamações devem ser apresentadas por escrito, em suporte duradouro, preferencialmente digital e de que, caso a mesma não se reporte à atividade da empresa de seguros ou entidade gestora, esta última deve dar conhecimento desse facto ao reclamante, direcionando a reclamação para a empresa ou entidade à qual a reclamação se reporta, caso integrem o mesmo grupo;

e) Cada reclamação apresentada ao operador deve ser numerada sequencialmente, em cada ano, e classificada de acordo com a estrutura fixada pela ASF, devendo, nos casos aplicáveis, ser indicado o “código de produto”;

f) Fixação de um prazo de 20 dias úteis para a empresa de seguros ou entidade gestora poder não admitir a reclamação, nos casos em que o reclamante não supra as omissões detetadas na reclamação;

g) Estabelecimento de um prazo máximo de cinco dias úteis para a empresa de seguros ou entidade gestora dar conhecimento ao reclamante (i) da ausência de elementos necessários à gestão da reclamação ou (ii) da inobservância de requisitos de admissibilidade, e da necessidade de suprir

estas falhas, bem como (iii) da impossibilidade objetiva de observar os prazos internos definidos para a gestão de reclamações;

h) Introdução da obrigação de os operadores responderem às reclamações apresentadas no prazo máximo de 20 dias úteis a contar da receção da reclamação ou dos elementos adicionais requeridos, em consonância com o prazo aplicável aos mediadores de seguros e mediadores de seguros a título acessório, e com o prazo findo o qual o reclamante pode apresentar uma reclamação junto do provedor, caso a empresa de seguros ou entidade gestora não tenha dado resposta à sua reclamação;

i) Introdução da obrigação de os operadores, aquando das respostas às reclamações apresentadas, especificarem as disposições legais e contratuais aplicáveis e utilizarem uma linguagem adequada ao perfil específico do reclamante;

j) Face às alterações introduzidas pelo RJASR, clarificação de que as funções de provedor do cliente só podem ser exercidas por pessoa singular, ajustando-se as situações exemplificativas de conflitos de interesses suscetíveis de afetar a isenção de análise ou decisão do provedor;

k) Necessidade de a prestação de serviços de apoio técnico, operacional ou administrativo, de assessoria ou de consultoria para o exercício das funções inerentes ao cargo de provedor respeitarem o princípio da exclusividade (no caso da atividade seguradora) e as garantias de independência;

l) Especificação de que também são aplicáveis ao provedor os procedimentos de verificação dos requisitos de adequação previstos em normativo próprio;

m) Introdução da obrigação de o provedor, aquando da comunicação dos resultados da sua apreciação e respetiva fundamentação (i) especificar as disposições legais e contratuais aplicáveis, e (ii) utilizar uma linguagem clara, perceptível e adequada ao perfil específico do reclamante.

O Capítulo IV do projeto de norma regulamentar refere-se ao interlocutor privilegiado a designar para efeitos de contacto com a ASF, figura também já prevista no quadro normativo relativo à conduta de mercado, e relativamente à qual se introduzem ligeiros aperfeiçoamentos decorrentes da prática e experiência de supervisão.

Neste âmbito, passam a prever-se na própria norma regulamentar os procedimentos relativos à designação do interlocutor e à comunicação com a ASF, em vez de se remeter tal matéria para circular.

Ademais, estabelece-se que, para além da gestão de reclamações e de resposta a pedidos de informação ou esclarecimento, o interlocutor privilegiado atuará também como ponto de contacto para a receção e resposta a questionários ou outros pedidos de elementos em matérias relacionadas com a conduta de mercado. Por outro lado, consigna-se que a empresa de seguros ou entidade gestora deve assegurar a capacidade de o interlocutor comunicar com a ASF em língua portuguesa.

Questão 4: *Concorda com os prazos estabelecidos neste capítulo (v.g. cinco anos para manutenção do registo de informação e de arquivo de documentação relativa à gestão de reclamações; 20 dias úteis para não admissão da reclamação, nos casos em que o reclamante não supra as omissões detetadas, ou para resposta à reclamação; cinco dias úteis para dar conhecimento ao reclamante da ausência de elementos ou inobservância de requisitos de admissibilidade, e da necessidade de suprir estas falhas, bem como da impossibilidade de cumprir os prazos definidos)?*

Questão 5: *Considera ajustado o regime fixado para reduzir o risco de conflito de interesses no desempenho das funções de provedor?*

Questão 6: *Concorda que sejam aplicáveis à função autónoma responsável pela gestão de reclamações e ao provedor procedimentos de verificação dos requisitos de adequação, na sequência de comunicação à ASF?*

Questão 7: *Concorda com as funções atribuídas ao interlocutor privilegiado?*

2.4. No domínio da política de conceção e aprovação de produtos de seguros, matéria prevista no capítulo V da norma regulamentar, opta-se por não densificar os deveres previstos nos n.ºs 2 a 7 do artigo 153.º do RJASR, para além do já estabelecido no Regulamento Delegado (UE) n.º 2017/2358 da Comissão de 21 de setembro de 2017, que complementa a Diretiva (UE) n.º 2016/97 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito aos requisitos de supervisão e governação de produtos aplicáveis às empresas de seguros e aos distribuidores de seguros, na sua redação atual. De igual modo, no que diz respeito à política de conceção e aprovação de fundos de pensões abertos de adesão individual, considera-se dispensável, nesta fase, estabelecer requisitos adicionais para além das regras já consignadas no artigo 146.º do RJFP.

Questão 8: *Considera adequada e suficiente, no que diz respeito aos produtos de seguros, a articulação do RJASR com o regime previsto no Regulamento Delegado (UE) n.º 2017/2358 da Comissão de 21 de setembro de 2017, que complementa a Diretiva (UE) n.º 2016/97 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito aos requisitos de supervisão e governação de produtos aplicáveis às empresas de seguros e aos distribuidores de seguros?*

Questão 9: *Considera adequada e suficiente, nesta fase, a disciplina prevista no artigo 146.º do RJFP, relativamente à política de conceção e aprovação de fundos de pensões abertos de adesão individual?*

2.5. No Capítulo VI do projeto de norma regulamentar regulamenta-se, de forma específica, o dever de as empresas de seguros e entidades gestoras garantirem, no quadro do sistema de governação, uma gestão adequada dos respetivos riscos associados à conduta de mercado, embora tal dever já decorra dos princípios e regras gerais aplicáveis ao sistema de governação, quer no âmbito do sistema de gestão de riscos, quer no âmbito do sistema de controlo interno. Introduce-se, pela primeira vez, um capítulo autónomo dedicado a esta matéria, sendo apenas aplicável às empresas de seguros com sede em Portugal, às sucursais de empresas de seguros de um país terceiro e às entidades gestoras autorizadas em Portugal, em virtude de incidir sobre o sistema de governação, e abrangendo a totalidade da respetiva atividade, incluindo a exercida noutros Estados membros [cf. as ressalvas introduzida nas alíneas b), c) e f) do n.º 1 e no n.º 3 do artigo 2.º do projeto].

Neste contexto, as empresas de seguros e as entidades gestoras devem instituir uma função autónoma responsável pela conduta de mercado e designar um membro do órgão de administração responsável por esta área, prevendo-se, expressamente, que os requisitos deste capítulo sejam aplicados de forma proporcional à natureza, dimensão e complexidade dos riscos associados à conduta de mercado da empresa de seguros ou entidade gestora. Neste domínio, opta-se pela previsão de uma função autónoma que, à semelhança da função autónoma responsável pelo tratamento de reclamações, não se qualifica como função-chave, aplicando-se os procedimentos de verificação dos requisitos de adequação previstos em normativo próprio, na sequência de comunicação da designação à ASF. Esta função autónoma deverá atuar como ponto centralizado de recolha de informação e de contacto com as funções de gestão de riscos e de verificação do cumprimento para todas as matérias relacionadas com a conduta de mercado, de forma a preservar uma visão holística da atividade da empresa ou entidade e dos riscos a que a mesma se encontra exposta. A função em

causa é cumulável com a função autónoma responsável pela gestão de reclamações, nos casos em que tal se justifique em função da aplicação do princípio da proporcionalidade, bem como com o exercício de funções de interlocutor privilegiado.

Adicionalmente, é fixado autonomamente o dever de os operadores realizarem avaliações periódicas e independentes à qualidade, adequação e eficácia das políticas, procedimentos e controlos da empresa ou entidade em matéria de conduta de mercado, a realizar pela função de auditoria interna, devendo ser adotadas as medidas corretivas necessárias. O âmbito e periodicidade das avaliações a realizar deve ser, uma vez mais, proporcional à natureza, dimensão e complexidade dos riscos de conduta associados a cada uma das áreas de negócio, não excedendo, em qualquer caso, uma periodicidade trienal.

Por último, nos casos em que a empresa de seguros ou entidade gestora tenham implementado um sistema de gestão da qualidade, sujeito a certificação, estabelece-se que os resultados dos inquéritos de satisfação do cliente para áreas relevantes no âmbito do relacionamento com o mesmo devem ser objeto de divulgação pública no sítio da empresa de seguros ou entidade gestora na Internet.

Questão 10: *Concorda com a fixação autónoma de princípios e regras gerais relativos à conduta de mercado no âmbito do sistema de governação? Considera adequada a interligação estabelecida com os requisitos de governação vigentes, designadamente os previstos no RJASR e no RJFP?*

Questão 11: *Considera adequada a designação de um membro do órgão de administração responsável por esta matéria?*

Questão 12: *Considera adequadas as funções e responsabilidades da função autónoma responsável pela conduta de mercado? Que outras responsabilidades poderão ser abrangidas, para além das previstas no projeto?*

Questão 13: *Concorda com a realização de avaliações periódicas e independentes à qualidade, adequação e eficácia das políticas, procedimentos e controlos da empresa ou entidade em matéria de conduta de mercado, a realizar pela função de auditoria interna, com uma periodicidade mínima trienal?*

Questão 14: *Tendo em conta a aplicação destes requisitos apenas às empresas de seguros com sede em Portugal, às sucursais de empresas de seguros de um país terceiro e às entidades gestoras*

autorizadas em Portugal, considera que devem ser fixadas diferenciações adicionais, em função da aplicação do princípio da proporcionalidade? Em que termos?

2.6. O Capítulo VII do projeto de norma regulamentar adapta e sistematiza os requisitos aplicáveis ao reporte para efeitos de supervisão comportamental e à divulgação pública de informação, estabelecendo, em determinadas áreas, requisitos de prestação de informação sobre a existência de processos e procedimentos com elevado grau de automatização ou dependência de ferramentas digitais, matéria que assume, cada vez mais, uma relevância acrescida na atividade dos operadores, designadamente em áreas como a gestão de reclamações ou a regularização de sinistros.

No âmbito do reporte pontual relativo ao provedor do cliente, são definidos novos elementos a remeter à ASF, designadamente o envio do respetivo *curriculum vitae* e declaração do mesmo que ateste, sob compromisso de honra, a ausência de conflitos de interesses, aplicando-se tais requisitos ao provedor dos participantes e beneficiários, nos casos em que seja pessoa singular. Por outro lado, no âmbito do reporte pontual relativo ao interlocutor, estabelece-se a obrigatoriedade de os dados de contacto incluírem, para além da morada, o respetivo endereço de correio eletrónico, prevendo-se ainda, com carácter inovatório, o reporte pontual relativo à função autónoma responsável pela conduta de mercado.

Adicionalmente, são introduzidos diversos ajustamentos ao reporte regular relativo à gestão de reclamações, em termos extensíveis às entidades gestoras de fundos de pensões:

a) Clarificação do método de contabilização, em termos estatísticos, de reclamações que reiterem reclamações anteriores, por forma a garantir uma maior consistência ao nível deste reporte;

b) Ajustamento dos elementos de índole estatística do relatório relativo à gestão de reclamações (aditamento do prazo máximo de resposta e das reclamações relativas a situações em que se verificou a intervenção de mediador de seguros ou prestador de serviços externo), a apresentar de acordo com os mapas de reporte disponibilizados no sítio da ASF na Internet;

c) Definição dos elementos a incluir na análise qualitativa do processo de gestão de reclamações, que devem constar de documento em formato PDF;

d) Previsão de que as empresas de seguros que exerçam atividade em regime de livre prestação de serviços e as instituições de realização de planos de pensões profissionais autorizadas ou registadas em outro Estado membro apenas remetem à ASF o referido relatório mediante solicitação.

No que diz respeito ao relatório para efeitos de supervisão comportamental, procede-se à definição dos respetivos elementos e ordem sequencial, determinando-se que as sucursais de outros Estados membros, as empresas de seguros que exerçam atividade em regime de livre prestação de serviços e as instituições de realização de planos de pensões profissionais autorizadas ou registadas em outro Estado membro apenas remetem à ASF o relatório mediante solicitação, e com exclusão de determinadas matérias.

No âmbito da atividade seguradora, são ainda definidos os elementos a comunicar à ASF após o início e o fim de comercialização de cada produto, bem como os termos da informação a comunicar à ASF relativamente a convenções, protocolos ou outros acordos celebrados entre empresas de seguros.

Saliente-se que, em termos gerais, o reporte é realizado através do Portal ASF, com exceção dos reportes pontuais relativos à função autónoma responsável pela gestão de reclamações, provedor e interlocutor, a realizar através do Portal do Consumidor de Seguros e Fundos de Pensões – Operadores.

No que se refere à divulgação pública de informação, estabelece-se que as empresas de seguros e as entidades gestoras devem dispor de um sítio autónomo na Internet que inclua um separador específico com informação dedicada à matéria da conduta de mercado, definindo-se a sua estrutura de apresentação e a ordem sequencial dos elementos a divulgar.

Questão 15: *Considera adequados os requisitos de reporte fixados, quer quanto ao conteúdo, quer quanto ao modo de prestação da informação? Que melhorias ou simplificações poderão ser introduzidas?*

Questão 16: *Considera adequada a regulamentação relativa à divulgação pública de informação através de um sítio autónomo na Internet, com inclusão de um separador específico dedicado à conduta de mercado? Que informação adicional poderá ser abrangida pela obrigação de divulgação pública?*

2.7. Finalmente, o Capítulo VIII do projeto de norma regulamentar concretiza, de forma inovatória, os procedimentos aplicáveis ao tratamento das reclamações apresentadas à ASF relativamente a atos ou omissões das entidades supervisionadas. Visa-se, no âmbito do projeto, uma abordagem integrada dos mecanismos de reclamação disponíveis, em consonância com o previsto nos

artigos 157.º do RJASR, 198.º do RJFP e 76.º do regime jurídico da distribuição de seguros e de resseguros.

Assinale-se, neste contexto, a previsão de as reclamações deverem ser, em primeira instância, apresentadas junto da entidade reclamada, bem como a previsão de apresentação preferencial das mesmas através de formulário disponível no Portal do Consumidor de Seguros e Fundos de Pensões, residente no sítio da ASF na Internet, o qual está integrado numa plataforma que permite também ao reclamante conhecer, em cada momento, o estado do seu processo de reclamação. O regime aplica-se à atividade exercida em território português por todas as entidades supervisionadas pela ASF.

Questão 17: *Tendo em conta o carácter inovatório da regulamentação em matéria de tratamento de reclamações pela ASF, considera que o projeto tem um grau adequado de detalhe para prosseguir o objetivo de operacionalização do regime?*

Questão 18: *Considera adequados os requisitos previstos, ou existem outras matérias que seria necessário ou útil regulamentar neste domínio?*

2.8. Como consequência do regime previsto no projeto de norma regulamentar, procede-se, no capítulo IX (“Disposições finais e transitórias”), à alteração da Norma Regulamentar n.º 8/2016-R, de 16 de agosto, relativa à prestação de informação para efeitos de supervisão à ASF por empresas de seguros e de resseguros (alterada e republicada pela Norma Regulamentar n.º 1/2018-R, de 11 de janeiro, e pela Norma Regulamentar n.º 10/2020-R, de 3 de novembro), bem como da Norma Regulamentar n.º 11/2020-R, de 3 de novembro, relativa à prestação de informação para efeitos de supervisão à ASF por sociedades gestoras de fundos de pensões.

Por outro lado, procede-se à revogação da Norma Regulamentar n.º 10/2009-R, de 25 de junho, alterada pelas Normas Regulamentares n.ºs 2/2010-R, de 4 de março, e 2/2013-R, de 10 de janeiro, da Circular n.º 9/2009, de 5 de agosto, alterada pela Circular n.º 3/2010, de 4 de março, da Circular n.º 8/2010, de 27 de maio e, ainda, à revogação dos artigos 37.º e 38.º da Norma Regulamentar n.º 7/2007-R, de 17 de maio e do anexo V da Norma Regulamentar n.º 8/2016-R, de 16 de agosto. Atento o objeto e âmbito temporal de aplicação da Circular n.º 5/2010, de 25 de março, considera-se que a mesma cessou a respetiva vigência por caducidade.

No âmbito das disposições transitórias e produção de efeitos, estabelece-se que (i) as empresas de seguros e entidades gestoras asseguram o cumprimento do disposto no capítulo VI (conduta de mercado no âmbito do sistema de governação) no prazo máximo de 6 meses após a data de entrada em vigor da norma regulamentar em apreço, e que (ii) o reporte regular relativo à gestão de reclamações e o relatório para efeitos de supervisão comportamental são devidos a partir de 2022, com referência ao ano anterior.

Questão 19: *Considera adequado o regime transitório estabelecido? Existem outras matérias relativamente às quais seria necessário ou útil estabelecer um prazo para adaptação aos novos requisitos previstos?*

B) Avaliação do impacto da norma regulamentar

Na ponderação do impacto desta intervenção normativa importa reconhecer que o respetivo cumprimento acarreta eventuais custos adicionais para as empresas de seguros e entidades gestoras, associados à implementação dos novos requisitos definidos no projeto, designadamente relativos ao sistema de governação, ao reporte para efeitos de supervisão comportamental e à divulgação pública de informação.

Em particular, prevê-se que o desenvolvimento do sistema de governação das empresas de seguros, das sucursais de empresas de seguros de um país terceiro e das entidades gestoras de fundos de pensões autorizadas em Portugal tenha de ser reforçado em razão da consagração de matérias inovatórias no projeto de norma regulamentar, nomeadamente as referentes: a) à designação de um membro do órgão de administração responsável pela atividade da empresa ou entidade em matéria de conduta de mercado; b) à instituição de uma função autónoma responsável pela conduta de mercado, que atue como ponto centralizado de recolha de informação e de contacto com as funções de gestão de riscos e de verificação do cumprimento; e c) à realização de avaliações periódicas e independentes à qualidade, adequação e eficácia das políticas, procedimentos e controlos em matéria de conduta de mercado.

Neste contexto, pode também justificar-se uma revisão das políticas que integram o sistema de governação, bem como dos sistemas de gestão de riscos e de controlo interno e das responsabilidades cometidas ao órgão de administração e às funções-chave, em função do regime previsto no projeto de

norma regulamentar. Do mesmo modo, importará assegurar que a estrutura organizacional e operacional das empresas de seguros e entidades gestoras inclui sistemas de informação e comunicação adequados para o efeito, embora tal já decorra, em termos gerais, dos requisitos legais e regulamentares vigentes.

Não obstante, importa ter em conta que a opção regulamentar deve ser vista como complemento dos novos requisitos a implementar por força da norma regulamentar relativa ao sistema de governação, resultantes, nomeadamente, das Orientações da EIOPA relativas ao sistema de governação e à avaliação interna do risco e da solvência, impondo-se, neste contexto regulatório, uma adaptação global do operadores, decorrente da necessidade de atualização das normas regulamentares e circulares vigentes.

Adicionalmente, cumpre referir que prevaleceu, nas opções regulatórias adotadas, um princípio de proporcionalidade, refletido, em especial, (i) na possibilidade de a função autónoma responsável pela conduta de mercado ser cumulável com a função autónoma responsável pela gestão de reclamações, nos casos em que tal se justifique em função do referido princípio, bem como com o exercício de funções de interlocutor privilegiado, (ii) no facto de as avaliações periódicas e independentes à qualidade, adequação e eficácia das políticas, procedimentos e controlos em matéria de conduta de mercado serem realizados pela função de auditoria interna, em alternativa a auditores externos ou entidades terceiras devidamente qualificadas, (iii) na previsão expressa de que o âmbito e periodicidade das avaliações a realizar deve ser proporcional à natureza, dimensão e complexidade dos riscos de conduta associados a cada uma das áreas de negócio, e (iv) na periodicidade trienal fixada em termos mínimos (cf. ponto 2.5. *supra*).

No que respeita à prestação de informação à ASF, assinala-se com maior impacto a introdução de ajustamentos ao reporte regular relativo à gestão de reclamações e ao relatório para efeitos de supervisão comportamental, bem como dos elementos a comunicar à ASF após o início e o fim de comercialização de cada produto. Em matéria de divulgação pública, sublinha-se a necessidade de dispor de um sítio autónomo na Internet que inclua um separador específico com informação dedicada à matéria da conduta de mercado, com o conteúdo e estrutura definidos (cf. ponto 2.6. *supra*).

No que se refere ao tratamento de reclamações pela ASF, embora se reconheça o estabelecimento de requisitos com carácter inovatório que podem ter impacto na forma de apresentação das mesmas por parte dos reclamantes, como a necessidade de prévia apresentação junto da entidade

reclamada e de apresentação através de formulário disponível no Portal do Consumidor (embora este requisito seja consignado como meramente preferencial), tem-se em vista dotar a atividade de tratamento de reclamações de uma maior eficiência e eficácia que possam, em termos globais, redundar na prestação de um melhor serviço aos reclamantes por parte da autoridade de supervisão, para além de se conferir uma maior estabilidade, previsibilidade e transparência aos procedimentos adotados por esta autoridade.

Por último, cumpre salientar que a previsão, num único instrumento regulamentar, dos requisitos aplicáveis à atividade seguradora e à atividade de gestão de fundos de pensões em matéria de conduta de mercado resulta, por um lado, da convergência decorrente do RJFP com o regime aplicável à atividade seguradora e, por outro lado, visa uma articulação adequada de requisitos que permita ter em conta a atividade das empresas de seguros que também são entidades gestoras de fundos de pensões.

Em face de tudo o exposto, e sem prejuízo das matérias de carácter inovador anteriormente descritas, conclui-se que o novo regime previsto no presente projeto em matéria de conduta de mercado resulta, em grande medida, de uma atualização e adaptação de requisitos já previstos em sede regulamentar ou em recomendações constantes de circular, bem como da densificação de requisitos estabelecidos no RJASR e no RJFP, servindo como seu complemento.

Finalmente, é incontornável a centralidade que a matéria da conduta de mercado assume na atividade das empresas de seguros e entidades gestoras, sendo um fator determinante no contexto da adoção de princípios e valores organizacionais que promovam uma gestão sã e prudente das mesmas e uma adequada competitividade, credibilidade e reputação do setor segurador e do setor dos fundos de pensões. Trata-se de um regime que a ASF reputa como prioritário e essencial para assegurar a proteção dos tomadores de seguros, segurados, beneficiários e terceiros lesados, no âmbito da atividade seguradora, e dos associados, contribuintes, participantes e beneficiários, no âmbito da atividade de gestão de fundos de pensões, objetivos últimos da supervisão. Para além disso, afigura-se um regime determinante para que a ASF possa exercer cabalmente as atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas, designadamente ao nível da supervisão comportamental. A este nível, dá-se nota que o novo regime regulamentar importará também a adaptação das práticas de supervisão.

Ainda assim, cumpre sublinhar que os requisitos definidos no projeto de norma regulamentar devem ser aplicados de forma proporcional em relação à natureza, dimensão e complexidade das

atividades desenvolvidas pelas empresas de seguros e entidades gestoras, assegurando-se, deste modo, a liberdade organizacional necessária à implementação do novo regime. O presente projeto de norma regulamentar, juntamente com o quadro regulatório nacional e europeu vigente, serve de enquadramento para essa implementação, consignando os objetivos fundamentais que não podem ser descuidados pelas empresas de seguros e entidades gestoras no seu relacionamento com os respetivos clientes.

3. PEDIDO DE COMENTÁRIOS

Conforme resulta do presente documento, a ASF procedeu à alteração da metodologia aplicável às respetivas consultas públicas, nomeadamente através da introdução de questões concretas sobre as matérias vertidas no projeto de norma regulamentar sob consulta e da utilização de uma tabela de comentários para o efeito. De notar, porém, que a implementação desta nova metodologia não é impeditiva da submissão de outro tipo de contributos.

Neste sentido, solicita-se aos interessados que submetam os seus comentários sobre o projeto de norma regulamentar, incidentes nas matérias versadas nas questões concretamente colocadas, ou sobre quaisquer outras matérias, por escrito, até ao dia 7 de janeiro de 2022, para o seguinte endereço de correio eletrónico: consultaspublicas@asf.com.pt, nos termos da tabela anexa.

Atendendo a razões de transparência, a ASF propõe-se publicar os contributos recebidos ao abrigo desta consulta pública. Assim, caso o respondente se oponha à referida publicação deve referi-lo expressamente no contributo que enviar.

Por razões de equidade, os contributos recebidos após o final do prazo da consulta pública não serão considerados.

Pessoa/Entidade: _____

Assinalar caso se oponha à publicação dos contributos:

TABELA DE COMENTÁRIOS

Projeto de norma regulamentar relativa à conduta de mercado e ao tratamento de reclamações pela Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF)

Indicações:

Na coluna “Questão/Artigo”, indicar a questão referida no documento de consulta pública ou o artigo (incluindo o número e a alínea, caso aplicável) do projeto de norma regulamentar relativa à conduta de mercado e ao tratamento de reclamações pela ASF;

Na coluna “Resposta/Comentário”, indicar a resposta à questão referida no documento de consulta pública ou o comentário à disposição do projeto de norma regulamentar relativa à conduta de mercado e ao tratamento de reclamações pela ASF, incluindo qualquer proposta de redação alternativa;

Cada resposta/comentário/proposta de redação alternativa deve reportar-se a uma questão ou artigo/número/alínea específicos;

Em cada resposta/comentário/proposta de redação alternativa deve ser apresentada uma justificação para o seu acolhimento, podendo ainda ser acrescentadas outras observações.

A coluna “Resolução” corresponde à resolução de cada resposta/comentário/proposta de redação alternativa ou observação e será preenchida pela ASF.

Questão/Artigo	Resposta/Comentário	Resolução