COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 12.7.2010
COM(2010)370 final

LIVRO BRANCO

Sobre os Sistemas de Garantia de Seguros

{SEC(2010)841**}**
{SEC(2010)840**}**

LIVRO BRANCO

Sobre os Sistemas de Garantia de Seguros

1. INTRODUÇÃO

Os Sistemas de Garantia de Seguros (SGS) representam um último recurso de defesa do consumidor nos casos em que as seguradoras se vêem na impossibilidade de cumprir as suas obrigações contratuais. Assim, os SGS protegem os cidadãos face ao risco de incumprimento dos seus pedidos de indemnização se a respectiva empresa seguradora se tornar insolvente.

Existem sistemas de garantia em funcionamento em outros ramos do sector dos serviços financeiros. Encontram-se em vigor, em especial, mecanismos de garantia de depósitos e de indemnização dos investidores em todos os Estados-Membros da UE e as normas mínimas de protecção foram harmonizadas ao nível da UE com a transposição da Directiva relativa aos sistemas de garantia de depósitos, de 1994, e da Directiva relativa aos sistemas de indemnização dos investidores, de 1997[1]. Na área dos seguros, porém, não existe ainda um quadro europeu comum deste tipo.

Dos 30 países UE-EEE, apenas 12 dispõem de um ou mais sistemas gerais de garantia de seguros, o que significa que, quantificando em termos de prémios brutos emitidos, um terço da totalidade do mercado de seguros UE-EEE não se encontra coberto por qualquer SGS na eventualidade de uma seguradora entrar em falência. Cerca de 26% de todas as apólices de seguros de vida, e 56% das não vida, carecem de protecção.

Nos casos em que existem SGS em vigor, as respectivas coberturas são muitas vezes diferentes entre si, o que dá origem a níveis heterogéneos de protecção do tomador do seguro nos vários Estados-Membros. Verificam-se também diferenças importantes em relação a outros aspectos da concepção dos SGS que afectam o âmbito da protecção que oferecem, bem como aos procedimentos operacionais e às modalidades de financiamento.

A ausência de mecanismos SGS harmonizados na UE não permite que a defesa do consumidor seja eficaz e equitativa, o que poderá reduzir a confiança dos consumidores nos mercados relevantes e, em última análise, colocar em risco a estabilidade do mercado. Além disso, ao distorcer a concorrência transfronteiriça, poderá impedir o funcionamento do mercado interno na área dos seguros. Considerando as lições retiradas da recente crise, a criação de sistemas harmonizados de garantia de seguros poderá contribuir para eliminar as deficiências existentes.

O presente Livro Branco apresenta um quadro coerente de medidas a adoptar pela UE em matéria de protecção SGS para os tomadores e os beneficiários de seguros, de modo a evitar a necessidade de recorrer aos contribuintes. Propõe, em especial, a

[1] Directiva 1994/19/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio de 1994, relativa aos sistemas de garantia de depósitos, na redacção que lhe foi dada pela Directiva 2009/14/CE, JO L135 de 31.05.1994, pp. 5-14; e Directiva 1997/9/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de Março de 1997, relativa aos sistemas de indemnização dos investidores, JO, L 84 de 26.03.1997, pp. 22-38.

criação de uma directiva que garanta que todos os Estados-Membros dispõem de um SGS que cumpra um conjunto mínimo de obrigações. Há indícios claros que uma abordagem ao nível da UE afigura-se como a melhor forma de colmatar devidamente as lacunas e as desigualdades encontradas na protecção dos tomadores de seguros. Não é intenção deste Livro Branco propor a harmonização dos produtos de seguros, nem criar desvantagens para aqueles que só se transaccionam no mercado nacional.

As principais opções privilegiadas pela Comissão encontram-se resumidas e destacadas em caixas nos vários passos das secções 3 e 4. Convidam-se todas as partes interessadas, incluindo os Estados-Membros, a apresentar comentários e mais informações, até 30 de Novembro de 2010, relativamente às opções identificadas.

O Livro Branco vem acompanhado por uma Avaliação de Impacto, corroborada por um Relatório Metodológico exaustivo e outros Anexos.

2. OBJECTIVO E ÂMBITO DO LIVRO BRANCO

2.1. Quais as razões que assistem à necessidade de adoptar medidas relativamente aos Sistemas de Garantia de Seguros?

2.1.1. Lições da crise

Com a recente crise financeira, os cidadãos adquiriram uma consciência muito maior da existência e dos limites dos sistemas de garantia e de defesa do consumidor em todos os sectores financeiros. Embora não estivesse na origem da crise, o sector dos seguros demonstrou estar longe de ser imune. Algumas das grandes seguradoras europeias registaram prejuízos particularmente graves, vendo-se obrigadas a proceder a injecções consideráveis de capital novo[2]. Para colmatar as actuais lacunas legislativas e as incoerências devidas ao panorama fragmentado dos SGS na Europa, o Relatório Final (Recomendação 5) do Grupo de Larosière recomendou o estabelecimento de SGS harmonizados em toda a UE[3].

Idêntica recomendação encontra-se incluída no Preâmbulo da Directiva-quadro Solvência II, recentemente aprovada[4].

Além disso, a Comissão anunciou na sua Comunicação de 4 de Março de 2009, intitulada «Impulsionar a retoma europeia», que iria analisar a adequação dos sistemas de garantia em vigor no sector dos seguros até ao final de 2009 e que apresentaria as necessárias propostas legislativas[5].

Em 23 de Setembro de 2009, a Comissão aprovou as propostas de três regulamentos que instituem o Sistema Europeu de Supervisão Financeira, incluindo a criação de três Autoridades Europeias de Supervisão. A Comissão tem acompanhado de perto o debate em

---

2 Mais pormenores encontram-se na secção 2.2 do Relatório da Avaliação de Impacto.

3 Consultar http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf. .

4 Directiva 2009/138/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Novembro de 2009, relativa ao acesso à actividade de seguros e resseguros e ao seu exercício (reformulação) (a seguir designada Solvência II), JO L 335 de 17.12.2009, pp. 1-155; consultar em especial o segundo parágrafo do considerando 141.

5 Comunicação dirigida ao Conselho Europeu da Primavera - Impulsionar a retoma europeia, COM/2009/0114/final de 04.03.2009.

curso entre os co-legisladores relativamente ao papel da nova Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares (EIOPA)[6], que também aflorou a introdução de um SGS a nível nacional e/ou da UE.

2.1.2. A Directiva Solvência II não criará um ambiente isento de falhas

Nem o regime de solvência em vigor na UE (Solvência I) nem o que se seguirá (Solvência II) têm a capacidade de criar um ambiente isento de falhas para as empresas seguradoras. A Directiva-quadro Solvência II, que entrará em vigor em 31 de Dezembro de 2012, prevê uma abordagem económica baseada no risco para a solvência e exige que as empresas de seguros e resseguros detenham capital suficiente para cobrir as respectivas obrigações durante um ano, com um nível de confiança de 99,5 % do valor em risco[7]. Pretende-se, desta forma, garantir que não haja mais do que uma seguradora em cada 200 a abrir falência anualmente. Para os efeitos deste Livro Branco, os dados históricos e as estimativas com modelos demonstram que, em geral, a probabilidade de incumprimento por parte das seguradoras medeia entre 0,1 %, em condições económicas normais, e 0,5 % em condições de excepção, como sejam uma crise financeira ou quando essas empresas enfrentem particulares dificuldades num país específico da UE[8]. Apesar dos SGS existentes, esta situação poderá fazer com que os prejuízos recaiam sobre os tomadores de seguros (ou sobre os contribuintes) da UE. Em casos extremos, essas perdas poderão ascender a 46,5 mil milhões de EUR, tanto para apólices de seguros de vida como não vida, no período de um ano, o que equivale a cerca de 4,4 % do total de prémios brutos emitidos anualmente na UE. Para ilustrar esta questão, pode referir-se que, entre 1996 e 2004, mais de 130 seguradoras abriram falência na UE e que a bancarrota de um grupo segurador grego em 2009 afectou cerca de 800.000 tomadores de seguros.

2.1.3. Probabilidade de aumento da actividade transfronteiriça no sector dos seguros na UE

A actividade transfronteiriça no sector dos seguros – prestação de serviços de seguros noutros países, directamente ou por intermédio de sucursais – representa, em média, 4,10 % do total de prémios brutos emitidos na UE, tendo atingido um volume de prémios financeiros de 42,8 mil milhões de EUR em 2007. Prevê-se que o volume de actividades cresça ainda mais no futuro. Por exemplo, alguns dos principais grupos de seguros equacionam a possibilidade de transformar as suas filiais em sucursais.

Mesmo nos Estados-Membros onde existem SGS, estes nem sempre cobrem as actividades transfronteiras. Na União Europeia, cerca de 62% das transacções transfronteiriças de seguros de vida, e praticamente 23% das não vida, carecem de qualquer tipo de protecção SGS.

2.1.4. Protecção insuficiente e/ou desigual dos tomadores e beneficiários de seguros

As diferenças entre os SGS nacionais da UE (incluindo a total ausência de tais sistemas em alguns Estados-Membros) dão origem a níveis insuficientes e desiguais de protecção para os tomadores de seguros. Nos casos em que existem SGS

---

6 Projecto de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui uma Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (COM(2009)0502-C7-0168/2009-2009/0143(COD)).

7 Em termos de matemática financeira e de gestão de risco, o «valor em risco» representa a medida quantitativa mais utilizada do risco de perda numa determinada carteira de activos.

8 Consultar uma análise mais detalhada na secção 2.2 da avaliação de impacto e, em especial, o quadro 22.

nacionais, muitas vezes diferem consideravelmente em termos de estrutura. Do mesmo modo, a ausência de mecanismos harmonizados pode suscitar preocupações específicas em matéria de defesa do consumidor, tratando-se de actividades de seguros transfronteiras dentro da UE. Se uma seguradora que opera além-fronteiras entrar em falência, alguns tomadores de seguros poderão estar cobertos por um SGS, ao passo que outros com idêntico contrato não estarão ou poderão gozar apenas de uma protecção de nível inferior[9].

Exemplos:

Um tomador de seguro residente num Estado-Membro que não tenha protecção SGS poderá, ainda assim, encontrar-se protegido, caso a sua seguradora esteja sedeada noutro país da UE onde o SGS ofereça essa protecção segundo o princípio do «país de origem».[10]

Um tomador de seguro que resida num Estado-Membro com um SGS baseado no princípio do «país de origem» poderá não gozar de protecção caso a sua seguradora se encontre sedeada noutro país da UE em que o SGS ofereça protecção com base no «país de acolhimento». Contudo, o tomador estará protegido se a sua apólice tiver sido emitida por uma empresa de seguros nacional.

Se o Estado-Membro em que reside o tomador de seguro dispuser de um SGS de acordo com o princípio do país de acolhimento, é indiferente que a apólice tenha sido emitida por uma seguradora nacional ou estrangeira, desde que os SGS de ambos os países ofereçam protecção equivalente. O nível de protecção poderá diferir quando um dos Estados-Membros em causa, ou ambos, tenham imposto um limite à compensação a pagar.

2.1.5. O actual panorama SGS coloca as seguradoras da UE em situação desigual

A coexistência de diferentes SGS (e o facto de alguns Estados-Membros não terem qualquer SGS) também suscita preocupações quanto à situação desigual entre seguradoras nacionais e estrangeiras a operar num mesmo mercado. Essas preocupações poderão agravar-se consideravelmente se algumas das seguradoras que trabalham no mesmo mercado participarem num SGS e outras não, uma vez que a cobertura geográfica dos SGS (onde estes existam) poderá diferir em função dos países de origem ou de acolhimento em causa.

Exemplos:

Poderão surgir distorções da concorrência se os consumidores optarem por adquirir apólices cobertas por um SGS (ou produtos similares cobertos, por exemplo, por sistemas de garantia de depósitos ou de indemnização dos investidores), em detrimento de seguradoras que ofereçam produtos de seguros sem protecção.

Os SGS implicam custos adicionais que poderão, em última análise, recair sobre os tomadores de seguros. Se os consumidores preferirem produtos de seguros mais baratos, poderá dar-se uma distorção da concorrência em detrimento das seguradoras que oferecem produtos de seguros protegidos (logo, provavelmente mais caros).

---

9 Ver análise mais aprofundada das possíveis consequências para tomadores de seguros e contribuintes na secção 3.1 da avaliação de impacto.

10 Ver análise mais aprofundada dos princípios de país de origem e país de acolhimento na secção 4.2.

2.1.6. O actual panorama SGS afecta a estabilidade do mercado

As falências no sector dos seguros e os prejuízos que daí advêm para tomadores e beneficiários de seguros poderão repercutir-se na economia real, ao alterarem o comportamento dos consumidores (que passam, por exemplo, a comprar menos produtos de seguros) ou ao diminuírem a capacidade da economia em gerir o risco . Além disso, apesar das elevadas penalidades que normalmente recaem sobre o tomador do seguro por rescisão antes do prazo, os tomadores poderão resgatar os seus seguros como reacção às perdas reais ou previsíveis – podendo dessa forma agravar uma situação de crise financeira.

2.1.7. Existirão alternativas viáveis a medidas específicas da UE relativamente aos SGS?

A importância de introduzir um SGS depende do risco de falência das seguradoras e do impacto potencial dessas falências sobre os consumidores. Por conseguinte, interessa saber quais os mecanismos de protecção alternativos disponíveis, a nível nacional ou europeu, para atenuar esse risco ou reduzir as perdas para os tomadores de seguros.

Regulamentação prudencial e gestão de risco

Uma gestão eficaz do risco e estruturas de governação abrangentes constituem pedras angulares do futuro sistema de solvência, juntamente com os requisitos de capital e competências de supervisão adequadas. Contudo, é amplamente reconhecido que se tornaria demasiado oneroso estabelecer os requisitos em matéria de solvência a um nível que permitisse absorver todas as perdas imprevistas[11].

Tratamento preferencial dos tomadores de seguros nos processos de liquidação

Se uma seguradora se tornar insolvente, a legislação em vigor na UE em matéria de processos de liquidação permite aos Estados-Membros escolher entre duas alternativas no direito nacional para conferir aos tomadores de seguros a prioridade em relação aos restantes credores da seguradora em liquidação[12]. Todavia, um tomador com dificuldades financeiras poderá não estar em condições de aguardar uma conclusão favorável do processo de liquidação. Trata-se muitas vezes de processos complexos e morosos e esperar que cheguem ao fim poderá causar graves problemas de liquidez aos tomadores de seguros com sinistros pendentes.

Intervenção do Estado caso a caso

Soluções casuísticas, como uma intervenção do Estado *ex-post*, embora flexíveis por natureza, apresentam também importantes inconvenientes. A menos que sejam equitativas, poderão suscitar preocupações de igualdade e transparência, visto que as decisões são *ad hoc* e não seguem um conjunto de regras pré-estabelecidas. Além disso, uma intervenção caso a caso poderia ser acusada de beneficiar injustamente as grandes empresas, dando origem a um «risco moral»: essas empresas poderiam correr riscos sem recear tanto as consequências, uma vez que a rede de segurança é paga por outros.

---

11 Ver também secção 2.1.2 do presente Livro Branco.

12 Ver artigo 10.º da Directiva 2001/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 19 de Março de 2001 relativa ao saneamento e à liquidação das empresas de seguros, JO L110, 20.04.2001, pp. 28-39.

Informação adicional e maior transparência

Uma abordagem alternativa consiste em exigir que seja disponibilizada mais informação aos tomadores de seguros para que possam escolher o produto de seguros que mais lhes convém. No entanto, isso seria partir do princípio de que os tomadores de seguros compreendem essa informação e conseguem usá-la para tomar a sua decisão. Na verdade, é muito improvável que os tomadores de seguros sejam capazes de entender e aproveitar todos esses dados, em especial no caso das transacções transfronteiriças de seguros. Além disso, facultar informação adicional não resolve o problema das desigualdades que se deparam às seguradoras que operam nos mesmos mercados.

2.2. Âmbito, antecedentes e objectivos do Livro Branco

2.2.1. Âmbito e definição

O presente Livro Branco diz respeito a todas as companhias de seguros de vida e não vida, incluindo as que oferecem ambos os tipos de produtos. Contudo, não abrange os **fundos de pensões** na acepção da Directiva 2003/41/CE[13], nem os **resseguros**.

Para os efeitos deste Livro Branco, a **harmonização mínima** significa que os Estados-Membros poderão, se assim o entenderem, oferecer um nível de protecção superior ao que está previsto na legislação relevante da UE.

2.2.2. Antecedentes

O presente Livro Branco foi elaborado com base no trabalho levado a cabo pela Comissão desde 2001 e no seguimento de consultas e debates aprofundados mantidos ao longo dos últimos dois anos com tomadores de seguros, profissionais do sector e responsáveis políticos. Baseia-se também num relatório sobre SGS elaborado para a Comissão pela Oxera[14] (e concluído no final de Novembro de 2007), bem como noutro relatório produzido para a Comissão por autoridades de supervisão dos seguros (CAESSPC)[15]. Além disso, surge em resposta a inquietações manifestadas recorrentemente pelo Parlamento Europeu[16]. Os passos que este Livro Branco propõe são objecto de uma análise detalhada na avaliação de impacto que o acompanha.

2.2.3. Objectivos

O Livro Branco recomenda, em particular, medidas para:

---

13 Directiva 2003/41/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de Junho de 2003, relativa às actividades e à supervisão das instituições de realização de planos de pensões profissionais, JO L 235, 23.09.2003, pp. 10-21.

14 Relatório para consulta em http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/docs/guarantee_schemes_en.pdf.

15 CAESSPC é o Comité das Autoridades Europeias de Supervisão dos Seguros e Pensões Complementares. Consultar http://www.ceiops.eu/media/files/publications/submissionstotheec/CEIOPS-DOC-18-09%20_Input_to_EC_work_on_IGS-approved_clean_.pdf.

16 Ver artigo 242.º da Directiva Solvência II. Ver também a recomendação n.º 25 da Comissão de Inquérito Equitable Life, que exorta a Comissão a avançar rapidamente com a legislação relativa aos SGS: http://www.europarl.europa.eu/comparl/tempcom/equi/default_en.htm.

Garantir uma protecção abrangente e equitativa para tomadores e beneficiários de seguros

A garantia de uma cobertura adequada para tomadores e beneficiários de seguros em caso de falência de uma seguradora constitui um objectivo fundamental do enquadramento futuro da UE para os SGS e está em estreita correlação com a finalidade de assegurar a igualdade de tratamento para todos esses tomadores e beneficiários de seguros, independentemente do Estado-Membro onde residam ou de adquirirem apólices a seguradoras nacionais ou de outro país da UE.

Evitar distorções da concorrência

Um enquadramento harmonizado da protecção SGS a nível da UE tem igualmente o objectivo de colocar as companhias de seguros em pé de igualdade e garantir que as empresas nacionais, bem como as seguradoras que operam noutro país da UE ao abrigo da liberdade de prestação de serviços ou que fornecem seguros através de sucursais, podem competir em igualdade de circunstâncias.

Reduzir incentivos adversos

Um quadro harmonizado para os SGS deve impedir que sejam os contribuintes quem, em última análise, suporta os custos da má gestão de uma seguradora. Para esse efeito, criaria um enquadramento jurídico financiado pelas próprias empresas e que não as incentive a assumirem demasiados riscos (risco moral). Este objectivo implica medidas destinadas a garantir que os fundos em causa são aplicados exclusivamente nas finalidades definidas no âmbito dos SGS. No contexto da protecção SGS, não está provado que a introdução de sistemas de protecção distorça as operações de mercado ao criar os incentivos errados. Além disso, as preocupações ligadas ao risco moral são atenuadas por outros mecanismos de protecção, tais como um regime de solvência moderno e a acção de autoridades de supervisão prudenciais.

Garantir o equilíbrio entre custo e eficácia

É importante que o SGS mantenha uma boa relação custo/eficácia. Isto significa, em particular, que as medidas da UE em matéria de SGS devem alcançar o equilíbrio entre as vantagens para os tomadores de seguros e os custos da protecção oferecida. Em última análise, um SGS que não assegure essa eficácia em termos de custos originará mais custos para os tomadores de seguros. Nesse contexto, os aspectos relacionados com o Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) exigem especial atenção. Torna-se necessário evitar que a relação custo/eficácia do SGS sofra efeitos adversos devido a um montante elevado de IVA não recuperável ou a uma gestão obrigatória de procedimentos administrativos fiscais desproporcionais ao âmbito das actividades do SGS.

Aumentar a estabilidade e a confiança no mercado

As medidas da União Europeia em matéria de SGS têm também a finalidade de aumentar a confiança no mercado e melhorar a estabilidade do mercado interno da UE no sector dos seguros.

3. ELEMENTOS DA ABORDAGEM PROPOSTA

3.1. Natureza das eventuais medidas da UE

Os instrumentos legislativos não vinculativos da UE, tais como recomendações, comunicações, orientações ou códigos de conduta, poderão influenciar as práticas dos Estados-Membros a mais longo prazo. No entanto, é pouco provável que consigam corrigir totalmente as deficiências actuais. Uma vez que esses instrumentos não impõem uma obrigação jurídica, os Estados-Membros seriam exortados a agir apenas voluntariamente – e as imperfeições do actual panorama fragmentado dos SGS na UE são demasiado relevantes para se ficar à espera que as abordagens nacionais vão convergindo com o tempo. Por conseguinte, torna-se necessário adoptar medidas jurídicas com carácter vinculativo.

O melhor instrumento jurídico para introduzir uma medida vinculativa é a directiva. Nos termos do artigo 288.º do TFUE, uma directiva aplica-se individualmente, o que significa que é vinculativa para os seus destinatários. Exige um determinado resultado da parte dos Estados-Membros mas, ao contrário do regulamento, dá-lhes a liberdade de escolher as formas e os meios – o que pode ser útil, dada a complexidade da problemática SGS, que decorre das diferenças de concepção e de âmbito dos vários sistemas nacionais.

A Comissão preconiza a criação de um quadro coerente e juridicamente vinculativo de protecção SGS a nível da UE, aplicável a todos os tomadores e beneficiários de seguros, através de uma directiva na acepção do artigo 288.º do TFUE.

3.2. Nível de centralização e papel do SGS

A criação de um SGS em cada Estado-Membro coaduna-se com o actual enquadramento nacional de supervisão micro-prudencial e ajudaria, por conseguinte, a evitar o risco moral legislativo. Poder-se-ia também introduzir um instrumento de empréstimo mútuo como forma de os SGS nacionais se apoiarem reciprocamente. Para esse efeito, cada sistema nacional teria de prestar apoio financeiro a um SGS noutro Estado-Membro que não dispusesse de fundos suficientes para fazer face aos seus pedidos de indemnização. De modo a garantir a transparência e previsibilidade dos custos potenciais para os SGS que contribuam, seria necessário acordar um mecanismo de angariação de fundos, especificando o montante e as circunstâncias de contribuição de cada SGS. Por último, a maioria dos problemas que decorrem da existência de diferentes quadros jurídicos nacionais poderia resolver-se com a criação de um único SGS para toda a UE que dê cobertura a todas as apólices de vida e não vida emitidas e adquiridas na União Europeia. De momento, porém, a ideia parece não granjear o necessário apoio político. Poderá vir a ser equacionada numa fase posterior.

Enquanto mecanismo de protecção de último recurso, um SGS pode aumentar a confiança no sector financeiro, surtindo assim um efeito positivo sobre a restante economia. Um SGS com a função mais abrangente de evitar a insolvência das seguradoras teria a capacidade de auxiliar uma companhia de seguros em dificuldades a ultrapassar os seus problemas financeiros, orientando-a e permitindo-lhe manter-se em actividade. Conforme se descreve no ponto 2.1.7, há

toda uma gama de mecanismos em funcionamento para evitar insolvências no sector dos seguros e, em geral, parecem ter demonstrado a sua eficácia. Por conseguinte, o SGS pode intervir quando outros mecanismos de protecção falharam para evitar ou atenuar as repercussões do colapso de uma seguradora.

A Comissão preconiza a criação de um SGS enquanto mecanismo de último recurso em cada Estado-Membro.

3.3. Âmbito geográfico

É fundamental harmonizar o âmbito geográfico da protecção SGS para assegurar uma protecção exaustiva e equitativa dos tomadores de seguros num contexto transfronteiriço. Os SGS assentes no «princípio do país de origem» abrangem não só os contratos de seguros celebrados pelas seguradoras nacionais, como também os transaccionados por sucursais de seguradoras nacionais estabelecidas noutros Estados-Membros da UE. Em contrapartida, os SGS baseados no «princípio do país de acolhimento» cobrem as apólices de sucursais de companhias de seguros estrangeiras. Na prática, alguns regimes SGS nacionais combinam elementos de ambos os princípios.

A principal vantagem do princípio do país de origem reside na sua coadunação com o «princípio *do controlo pelo* país de origem», que facilita o tratamento de casos de incumprimento nos seguros. As autoridades de supervisão do país de origem são responsáveis pela regulamentação prudencial, designadamente os requisitos de solvência, bem como por dar início ao processo de liquidação. Além disso, o princípio do país de origem é também compatível com o sistema de garantia de depósitos do sector bancário e com o sistema de protecção dos investidores no sector dos valores mobiliários.

Uma estrutura baseada no princípio do país de acolhimento garante a ausência de desigualdades na protecção aos tomadores de seguros dentro dos Estados-Membros, evitando também, desse modo, eventuais distorções da concorrência entre seguradoras que operam no mesmo Estado-Membro. No entanto, a adopção de um regime de país de acolhimento comporta inconvenientes significativos. Em primeiro lugar, duplica os custos administrativos, dado que as seguradoras com actividades transfronteiras terão de participar em dois ou mais SGS. Em segundo lugar, poderá tornar-se difícil, na prática, tomar medidas em relação aos SGS, uma vez que as autoridades que aplicam o sistema serão diferentes das que gerem e supervisionam os processos de liquidação. Em terceiro lugar, sem a harmonização da cobertura, o regime de país de acolhimento pode dar origem a desigualdades na protecção aos tomadores de seguros entre diferentes Estados-Membros.

A Comissão preconiza a harmonização do âmbito geográfico dos SGS com base no princípio do «país de origem».

3.4. Apólices cobertas

O colapso de uma seguradora do ramo vida pode colocar os tomadores de seguros em consideráveis dificuldades financeiras, especialmente no caso dos que adquiriram

apólices de seguro de vida para garantir a sua reforma. Mesmo que os tomadores de seguros consigam recuperar parte das poupanças, poderão não conseguir encontrar uma cobertura semelhante, dado que a sua situação pessoal, que serve de base ao cálculo dos prémios, sofreu alterações (por exemplo, em termos de idade e de saúde). Devido aos compromissos de longo prazo inerentes aos produtos de seguros de vida, os tomadores de seguros não têm possibilidades de prever, regra geral, qual a solidez financeira da seguradora quando a apólice atingir a maturidade.

Para efeitos do presente Livro Branco, as apólices de seguro de vida incluem produtos tradicionais anti-riscos e produtos de poupança e investimento (por exemplo, apólices associadas a unidades de participação).

Se uma seguradora do ramo não vida entrar em falência, o prejuízo médio para os tomadores de seguros é, em geral, mais reduzido, limitando-se normalmente aos prémios pré-pagos. Os contratos são de curto prazo e a maioria dos tomadores de seguros pode facilmente adquirir uma cobertura de substituição de outra empresa. Contudo, os tomadores e beneficiários de seguros com sinistros pendentes no momento em que se dá a insolvência poderão sofrer perdas mais significativas, ultrapassando eventualmente as de um produto típico de seguros de vida. Possivelmente, existirão argumentos válidos a favor da limitação da protecção SGS a certos tipos específicos de apólices de seguros não vida. Todavia, por motivos de ordem prática e de igualdade, pode tornar-se difícil dividir a cobertura SGS em demasiados sub-regimes.

A Comissão preconiza que os SGS devem cobrir tanto as apólices de seguros do ramo vida como do ramo não vida.

3.5. Requerentes elegíveis

Pode tornar-se demasiado oneroso dar cobertura a todas as pessoas singulares e colectivas. Para reduzir esse encargo financeiro, dever-se-ia talvez circunscrever a elegibilidade aos requerentes que preencham determinados critérios, como por exemplo as micro e pequenas empresas. A definição desses critérios exigiria uma atenção rigorosa.

A Comissão preconiza que os SGS devem dar cobertura às pessoas singulares e a determinadas pessoas colectivas.

3.6. Financiamento

Para o funcionamento eficaz de um SGS, é fundamental que haja mecanismos adequados de angariação de fundos. A estrutura de financiamento não só determina o nível de protecção, como poderá repercutir-se de forma importante sobre os custos do sector, considerando que as taxas a suportar pelas seguradoras se traduzirão provavelmente em custos para os tomadores de seguros. Por esse motivo, é necessário dedicar especial atenção aos seguintes aspectos:

3.6.1. Calendário de financiamento

Num sistema financiado *ex-ante*, os fundos são angariados em antecipação de possíveis falências e os recursos são transferidos para o SGS e geridos por este através de um sistema de taxas cobradas ao sector. Por conseguinte, a principal vantagem consiste na disponibilidade imediata de fundos para compensar os requerentes em caso de colapso. Além disso, o financiamento *ex-ante* é menos vulnerável a problemas ligados ao risco moral, uma vez que as seguradoras que entrem em insolvência já terão contribuído para o SGS. Acresce que o financiamento *ex-ante* apresenta maiores probabilidades de evitar os efeitos pró-cíclicos inerentes aos sistemas financiados *ex-post*. Trata-se de uma característica positiva que pode ser reforçada com a introdução de taxas *ex-ante*, ponderadas em função do risco de falência da empresa que paga a contribuição (ver secção 4.6.3).

Manifestamente, os custos de lançamento e de operação são tendencialmente mais elevados do que no caso do financiamento *ex-post*, considerando que um SGS financiado *ex-ante* tem de contratar profissionais da área do investimento para gerir o fundo e definir e executar uma estratégia de investimento que obtenha o necessário equilíbrio entre riscos e rendimentos. Adicionalmente, há sempre a possibilidade de os fundos recolhidos revelarem ser insuficientes no caso de um colapso de grandes dimensões no sector dos seguros.

Num sistema financiado *ex-post*, não há subida de taxas até que uma seguradora abre falência, aumentando os custos do SGS. Consequentemente, os custos de lançamento e de operação são, em princípio, limitados e os fundos podem ser adaptados à medida dos custos efectivos do incumprimento. Os argumentos de equidade e proporcionalidade podem intervir em favor de um sistema de financiamento *ex-post*. No entanto, este é tendencialmente mais permeável ao risco moral, uma vez que as instituições falidas nunca contribuem para o SGS. Além disso, poderá constituir um entrave à compensação imediata dos tomadores de seguros. Os sistemas e*x-post* podem ainda intensificar o carácter pró-cíclico, dada a maior probabilidade de fracasso das seguradoras quando a conjuntura económica atravessa dificuldades.

3.6.2. Nível a atingir

As preocupações relacionadas com a dimensão potencialmente ilimitada das contribuições para um SGS poderão ser atenuadas com a imposição de limites ou tectos às contribuições anuais para o sistema. Na prática, estes limites podem traduzir-se numa percentagem dos prémios ou reservas (o «nível a atingir») do membro que contribui, sujeito a um período transitório.

Para escolher um nível de protecção adequado, os funcionários da Comissão avaliaram várias opções, incluindo o nível de cobertura dos SGS existentes. Obtiveram um nível a atingir de 1,2% dos prémios brutos emitidos, numa primeira fase. A aplicação deste nível ao longo de um prazo de 10 anos, por exemplo, representaria uma contribuição anual de 0,12% dos prémios brutos emitidos de cada membro que contribua para o sistema[17].

[17] Consultar em especial o quadro 51 do relatório da Avaliação de Impacto. Os números obtidos referem-se aos níveis identificados para um cenário de PD=0,1% e confiança de 99% (PD: *probability of default* – probabilidade de incumprimento).

Para atenuar o risco de défices de financiamento na eventualidade de falência de uma grande seguradora, poder-se-iam equacionar mecanismos complementares de financiamento *ex-post*, ou outras fontes, tais como linhas de crédito externas ou resseguros.

3.6.3. Contribuições

Para determinar o montante total dos fundos a angariar das entidades que contribuam para o SGS, é preciso um mecanismo de atribuição. Na prática, as seguradoras pagam aos SGS existentes na UE contribuições proporcionais ao volume da sua actividade. Deste modo evitam-se distorções da concorrência entre pequenas e grandes seguradoras e novos operadores no mercado. Em geral, aplicam-se três factores: (i) o valor do prémio (bruto ou líquido), (ii) o valor das provisões técnicas ou reservas e (iii) o número de apólices. Os diferentes factores afectam de maneira distinta o valor da contribuição a pagar por cada empresa.

A ponderação de risco significa que o cálculo das contribuições é efectuado em função dos riscos da seguradora ou dos respectivos custos previsíveis para o sistema. As contribuições com base no risco calculam-se com recurso a vários indicadores que reflectem o perfil de risco da seguradora. Os indicadores propostos abrangem classes de risco principais, utilizadas para aferir a solidez financeira da seguradora, como por exemplo a carteira de riscos segurados, a solvência e a qualidade dos activos. Os dados necessários para calcular estes indicadores são disponibilizados ao abrigo das obrigações de notificação em vigor.

Poderão ser igualmente introduzidos **limites de indemnização e outras reduções nos benefícios**. Isto significa que o SGS exigiria que os requerentes suportassem uma parte dos eventuais prejuízos, de modo a reduzir as necessidades de financiamento do sistema e evitar o risco moral da parte dos tomadores de seguros. Os métodos a utilizar incluem limites para as indemnizações, reduções das percentagens de indemnizações ou franquias e patamares mínimos para os montantes exigidos. Qualquer harmonização ao nível da UE teria de alcançar o equilíbrio entre, por um lado, a garantia de uma cobertura mínima idêntica para todos os tomadores de seguros em todos os Estados-Membros e, por outro lado, a não ingerência desnecessária na determinação nacional dos limites de compensação e outras reduções nos benefícios.

A Comissão preconiza que os SGS devem ser financiados com base nas contribuições *ex-ante* das seguradoras, eventualmente complementadas por mecanismos de financiamento *ex-post* no caso de falta de fundos, os quais seriam calculados em função dos perfis de risco individuais dos contribuidores. Dever-se-ia fixar um nível-alvo adequado para o financiamento, com um período transitório apropriado. A Comissão está disposta a equacionar limites de compensação harmonizados e outras reduções nos benefícios, desde que se garanta a devida cobertura dos tomadores e beneficiários de seguros, em todas os ramos de seguros e em todos os Estados-Membros.

3.7. Transferência de carteiras e/ou indemnizações

Há duas formas possíveis de intervenção de um SGS no caso de uma seguradora se tornar insolvente. Pode assegurar a continuidade das apólices de seguros, transferindo-as para uma seguradora solvente ou assumindo-as directamente

(transferência de carteira). Isto aplica-se, em especial, aos produtos de seguros de vida, já que, por serem de longo prazo, se tornam difíceis de substituir mantendo condições idênticas. Em alternativa, um SGS poderá apenas compensar os tomadores ou os beneficiários de seguros pelas suas perdas (indemnizações).

A Comissão recomenda vivamente a transferência de carteira nos casos em que seja razoavelmente viável e se justifique em termos de custos e benefícios. Todavia, como último recurso, é preciso proteger os consumidores contra uma eventual falha dos seguros. Depois de esgotadas todas as outras alternativas, o SGS deverá pelo menos, e dentro de um prazo pré-determinado, indemnizar os tomadores e os beneficiários de seguros pelas suas perdas.

A Comissão preconiza que o SGS deve no mínimo, e dentro de um prazo pré-determinado, compensar os tomadores e os beneficiários de seguros pelos prejuízos sofridos quando uma seguradora se torna insolvente.

4. PASSOS SEGUINTES

O presente Livro Branco suscita várias questões relacionadas com a introdução de uma solução juridicamente vinculativa para o SGS ao nível da UE. As soluções em que recai a preferência da Comissão encontram-se claramente expostas nas caixas das secções 3 e 4. A Comissão convida todas as partes interessadas a pronunciarem-se sobre essas opções.

A Comissão avaliará cuidadosamente as reacções recebidas e tomá-las-á em consideração ao apresentar uma proposta legislativa.

Os contributos para este processo de consulta devem ser enviados à Comissão para o endereço MARKT-H2@ec.europa.eu, até 30 de Novembro de 2010.