

PT

PT

PT



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 16.8.2010
SEC(2010) 981 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

Documento de acompanhamento da

Proposta de

DIRECTIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

**que altera as Directivas 98/78/CE, 2002/87/CE e 2006/48/CE no que se refere à
supervisão complementar das entidades financeiras de um conglomerado financeiro**

COM(2010) 433
SEC(2010) 979

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

Documento de acompanhamento da

Proposta de

DIRECTIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

**que altera as Directivas 98/78/CE, 2002/87/CE e 2006/48/CE no que se refere à
supervisão complementar das entidades financeiras de um conglomerado financeiro**

1. CONTEXTO

A criação e desenvolvimento de grupos grandes e complexos que combinam várias licenças bancárias e de seguros foram reconhecidos no início dos anos 90 do século XX. Na sequência das recomendações do Fórum Conjunto (o órgão de supervisores do G10), foi adoptada, em 2002, a Directiva relativa aos Conglomerados Financeiros (DCF)¹, que visava a supervisão complementar das entidades regulamentadas que fazem parte de um conglomerado financeiro, centrando-se nos riscos potenciais da dupla utilização (utilização múltipla dos fundos próprios) e nos «riscos de grupo»: riscos de contágio, complexidade de gestão, concentração de riscos e conflitos de interesses.

Desde 2002, os mercados evoluíram ainda mais numa direcção em que a distinção entre os negócios da banca e os negócios das seguradoras nem sempre é fácil de discernir e em que os grandes grupos estão activos em muitos países. O quadro regulamentar foi desenvolvido através da revisão do Acordo de Basileia de 1988, em 2004, implementada na UE em 2006 pela Directiva relativa aos Requisitos de Fundos Próprios (DRFP)², e da introdução de um conjunto exaustivo de regulamentos aplicáveis às empresas de seguros na Directiva Solvência II³, mas, no que se refere aos conglomerados, só na medida em que as entidades jurídicas de um grupo estivessem activas no mesmo sector – banca ou seguros. O quadro regulamentar complementar ao abrigo da DCF, que se refere à complexidade e aos riscos adicionais derivados das combinações de licenças, ainda não foi avaliado.

Em finais de 2009, a directiva abrangia 69 grupos europeus e 6 grupos de países terceiros. Cerca de 35 são de pequena dimensão e operam principalmente nos próprios países, tendo poucas licenças. Muito embora a revisão pretenda também simplificar a supervisão de pequenos conglomerados, debruça-se especificamente sobre a supervisão dos cerca de 30 maiores grupos financeiros da Europa. O total de activos detidos por estes, em finais de 2009, ultrapassava os 25 biliões de EUR, representando uma quota substancial do mercado bancário da UE, que representa aproximadamente 42 biliões de EUR, e do mercado de seguros da UE, que representa aproximadamente 10 biliões de EUR. Um grande conglomerado típico tem mais de 400 licenças em diversas jurisdições e em vários sectores: banca, seguros do ramo vida e/ou não-vida, gestão de activos.

2. CONSULTA DAS PARTES INTERESSADAS

A Comissão discutiu eventuais melhorias do actual texto legislativo por três vezes no Comité Europeu para os Conglomerados Financeiros (CECF)⁴ e por três vezes no grupo de trabalho da DCF. A revisão da DCF beneficiou de dois exercícios anteriores de avaliação da regulação dos conglomerados financeiros, realizados respectivamente pelo chamado Grupo Técnico

¹ Directiva 2002/87/CE, relativa à supervisão complementar de instituições de crédito, empresas de seguros e empresas de investimento de um conglomerado financeiro

² Directiva 2006/48/CE relativa ao acesso à actividade das instituições de crédito e ao seu exercício e Directiva 2006/49/CE relativa à adequação dos fundos próprios das sociedades de investimento e das instituições de crédito

³ Directiva 2009/138/CE relativa ao acesso à actividade de seguros e resseguros e ao seu exercício (Solvência II) (reformulação), mas até à execução da Directiva Solvência II a DCF complementa as directivas relativas aos seguros actualmente em vigor.

⁴ Comité consultivo para os conglomerados financeiros.

Misto, em 2005, e pelo Grupo de Trabalho Provisório sobre Conglomerados Financeiros, um predecessor do Comité Conjunto para os Conglomerados Financeiros (CCCF)⁵, em 2008 («Parecer sobre os Fundos Próprios»). Em Abril de 2008, o CECF aprovou o lançamento da necessária avaliação da DFP, através de um pedido de parecer ao CCCF.

O sector tem estado envolvido na discussão (através do primeiro boletim informativo do CECF e de várias instâncias de diálogo) desde Maio de 2008 e, desde então, expressou publicamente o seu ponto de vista em quatro ocasiões.

Depois de recebido o parecer do CCCF, em Outubro de 2009, decorreu, entre 6 de Novembro de 2009 e 15 de Janeiro de 2010, uma consulta pública sobre as questões pendentes e sobre as eventuais alternativas em termos de acção política. As respostas e essa consulta⁶, provenientes de diversos conglomerados de diferentes dimensões, dirigidos tanto por entidades bancárias como seguradoras, revelaram um amplo apoio às sugestões dos serviços da Comissão.

3. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

3.1. Supervisão ao nível da sociedade gestora de participações

A supervisão ao nível da sociedade gestora de participações rege-se pela combinação das actuais disposições da DCF, da DRFP e da Directiva relativa aos grupos seguradores (DGS)⁷. Estas directivas referem-se a «companhias financeiras mistas» (CFM), «companhias financeiras» (CF) e «sociedades gestoras de participações no sector dos seguros» (SGPSS), respectivamente. Os instrumentos de supervisão aplicáveis ao nível da empresa dominante mudam quando esta se converte numa CFM e deixa de ser uma CF ou uma SGPSS. As figuras 1 e 2⁸, abaixo, demonstram que a identificação de um conglomerado financeiro pode afectar de forma diferente a aplicação da supervisão a um grupo sectorial, dependendo da sua estrutura.

Figura 1: A DCF complementa e substitui parcialmente a supervisão sectorial se um grupo bancário ou segurador se tornar um conglomerado. Antes da aquisição por uma sociedade gestora de participações, um banco ou uma seguradora estão sujeitos a uma supervisão consolidada, conforme definida na DRFP ou na DGS. Depois da aquisição, a supervisão consolidada só pode ser aplicada a uma entidade bancária ou seguradora dominante. A DCF complementa essa supervisão consolidada.

⁵ Comité Lamfalussy de nível 3 para os conglomerados financeiros.

⁶ http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2009/ficod/feedback_document_en.pdf

⁷ Directiva 98/78/CE relativa à supervisão complementar das empresas de seguros que fazem parte de um grupo segurador

⁸ As figuras 1 e 2 utilizam o exemplo de um grupo bancário a título de ilustração, mas o mesmo é aplicável aos grupos seguradores, com a referência à aplicação da DRFP a ser substituída pela DGS

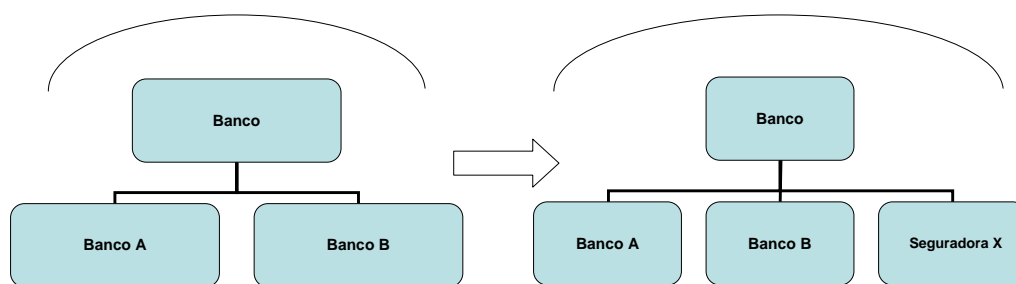
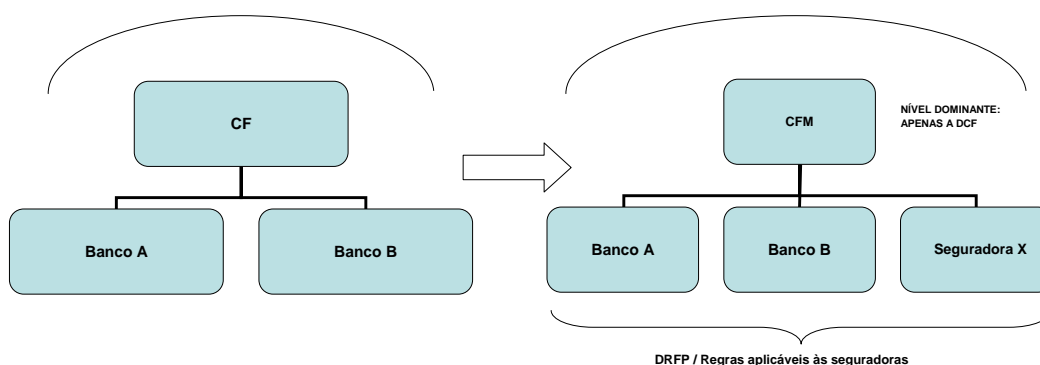


Figura 2: Ao nível de um grupo, a DCF substitui a supervisão sectorial. Se uma CFM substituir uma CF e/ou uma SGPSS e se não existir uma entidade bancária ou seguradora dominante (ou seja, se todas as licenças forem directamente detidas por uma CFM) as disposições de supervisão sectorial do grupo deixam de poder ser aplicadas.



Como resultado da interacção retratada na Figura 2, alguns instrumentos de supervisão sectorial dos grupos que podem ser aplicados ao nível de uma CF ou de uma SGPSS deixam de poder ser aplicados à totalidade do grupo, quando a sociedade gestora de participações for uma CFM. Esses instrumentos incluem a dispensa da supervisão exclusiva das subsidiárias, a aplicação das disposições sobre divulgação (Pilar 3) e a auto-avaliação e revisão de supervisão (Pilar 2) numa base consolidada. Esta situação conduz a um resultado anómalo, já que um grupo que tenha adquirido uma licença no outro sector, de modo a que a sociedade gestora de participações se transforme numa CFM, fica sujeito a um regime de regulamentação que pode não ser tão abrangente como o que lhe era aplicável antes da aquisição, muito embora o grupo tenha crescido em dimensão e complexidade e possa, consequentemente, representar um maior risco para o sistema financeiro.

Consequentemente, o uso pelos supervisores de uma dispensa quando determinam se um grupo é ou não um conglomerado financeiro é influenciado pela avaliação que façam da possibilidade de a aplicação da supervisão sectorial poder ser ou não mais prudente. No entanto, a aplicação continuada da supervisão sectorial pode não contemplar adequadamente os riscos prudenciais adicionais que derivam do aumento de dimensão e complexidade do grupo – riscos que teriam sido contemplados pelos aspectos complementares da DCF - e pode dar origem a diferenças no tratamento da supervisão (com base na estrutura e não no perfil de risco) dos conglomerados.

3.2. Coordenação da supervisão

A DCF complementa a DRFP e as directivas relativas aos seguros no que respeita à supervisão adicional da empresa dominante de um grupo. Para tal, inclui também disposições para a coordenação entre os diferentes supervisores de um grupo. A DCF define quem é uma autoridade competente relevante (ACR) e exige que o coordenador (o supervisor da empresa dominante) consulte essas autoridades competentes relevantes em relação a determinadas questões de supervisão. No entanto, as actuais disposições deixam margem para diferentes interpretações quanto às autoridades que podem ser qualificadas como ACR. Uma interpretação alargada traduz-se num maior número de ACR que têm de ser consultadas pelo coordenador ao nível do conglomerado financeiro, o que pode comprometer a coordenação efectiva e eficiente do trabalho a levar a cabo pelo «colégio» constituído pelo coordenador e pelas ACR.

3.3. Identificação

As disposições que regem a identificação de conglomerados financeiros suscitam também três problemas subordinados.

Em primeiro lugar, a directiva não exige a inclusão das sociedades de gestão de activos (SGA) nos testes de limiar, já que os OICVM foram excluídos da supervisão sectorial prudencial em 2002, muito embora exija que as SGA sejam abrangidas pela supervisão complementar. Em segundo lugar, os testes de limiar podem basear-se em diferentes parâmetros no que se refere aos requisitos de capital e aos activos, mas as disposições são ambíguas quanto à forma de cálculo dos testes resultantes, por exemplo, de diferentes tratamentos contabilísticos dos activos ou de partes do grupo que nem sempre estão sujeitas a um requisito de solvência. Em terceiro lugar, e mais importante, as condições do limiar, por serem definidas em montantes fixos, não se baseiam no risco, e a noção de riscos de grupo esperados não é tomada em conta nos testes de limiar. Significa isto que grupos muito pequenos, com poucas licenças em cada sector, serão sujeitos a supervisão complementar, enquanto que grupos maiores e mais complexos poderão ser tecnicamente identificados como não constituindo um conglomerado. Assim, as actuais disposições sobre a identificação de conglomerados podem comprometer a efectiva realização dos objectivos subjacentes à directiva.

3.4. Participações

O tratamento coerente das participações na supervisão complementar diária é dificultado pela falta de informação relevante que permita avaliar os riscos de grupo, em especial quando as participações respeitam a empresas cotadas em bolsa. O direito das sociedades pode proibir um accionista minoritário de receber mais informações sobre a empresa do que os restantes accionistas da mesma. Por exemplo, se não estiver em condições de obter informação sobre os riscos relacionados com participações em empresas de seguros e de resseguros, um conglomerado liderado pela banca não poderá comprovar perante os seus supervisores um nível satisfatório de integração na gestão e no controlo interno dessas entidades, necessário para a consolidação e para que esse conglomerado tenha o direito de contabilizar tais participações dos seus fundos próprios, no seguimento dessa mesma consolidação.

4. OBJECTIVOS

O principal objectivo desta iniciativa é garantir o aumento da eficácia da supervisão complementar de grupos grandes e complexos na UE ao abrigo da DCF, sem pôr em causa a posição competitiva destes grupos. Isso traduz-se nos seguintes três objectivos de política geral:

- Garantir a estabilidade financeira;
- Garantir a salvaguarda dos interesses dos credores e segurados;
- Garantir a competitividade internacional dos grupos financeiros da UE.

À luz dos problemas acima apresentados, foram identificados três conjuntos de objectivos operacionais para contemplar as causas específicas dos problemas. A concretização eficaz desses objectivos operacionais deverá contribuir para alcançar os objectivos específicos a longo prazo das políticas que visam aumentar a eficácia da supervisão complementar, reforçando a gestão de risco dos conglomerados financeiros, diminuindo a necessidade de arbitragem regulamentar, reduzindo os encargos necessários para o cumprimento das obrigações e promovendo a igualdade de condições, a cooperação e convergência na supervisão e a clareza jurídica.

5. OPÇÕES DE ACÇÃO POLÍTICA E SEUS EFEITOS

Na totalidade, foram elaboradas, avaliadas quanto ao impacto e comparadas dezassete opções de acção política diferentes, a fim de tratar as questões identificadas na análise. A presente secção descreve os efeitos previstos das medidas de acção política privilegiadas em cada área.

5.1. Supervisão complementar a nível das sociedades gestoras de participações e coordenação da supervisão

A fim de alinhar os poderes de supervisão ao nível da empresa dominante de um conglomerado, para impedir quer a perda de poderes quando muda a estrutura de um grupo quer a duplicação da supervisão ao nível do conglomerado, e de facilitar a coordenação pelos supervisores mais relevantes, serão introduzidas as seguintes alterações específicas:

- pôr termo à exclusão das empresas dominantes de um grupo bancário ou segurador classificadas como CFM, de forma a que as disposições e poderes que eram aplicados à anterior CF ou SGPSS não desapareçam quando a classificação de um grupo e das suas sociedades gestoras de participações for alterada em resultado de uma aquisição no outro sector;
- limitar a definição de ACR para incluir apenas os supervisores das entidades-mãe de nível superior dentro dos sectores individuais e quaisquer outras autoridades competentes que os supervisores dessas entidades-mãe de nível superior considerem relevantes.

5.2. Identificação de conglomerados financeiros

A fim de dar resposta ao problema descrito no artigo 3.º, n.º 3, respeitante à inclusão das SGA na supervisão complementar, será proposta a inclusão, em todos os casos, dessas SGA, complementada com orientações sobre os indicadores para essa inclusão.

Para combater a ambiguidade no que respeita aos parâmetros e a ausência de uma identificação dos conglomerados com base no risco, serão propostas normas técnicas relativas à aplicação da «opção de dispensa» para os grandes grupos estabelecida no artigo 3.º, n.º 3, da DCF, e será introduzida uma opção de dispensa da supervisão complementar para grupos em que os activos detidos pelo sector de menor dimensão estejam abaixo do limiar absoluto de 6 mil milhões de EUR.

5.3. Participações

O problema do tratamento diário das participações sob supervisão complementar, que é agravado pelo facto de o direito das sociedades poder proibir um titular minoritário de ter acesso a informação que não esteja disponível para outros accionistas, será atenuado por normas técnicas aplicáveis ao tratamento das participações em diversas situações.

5.4. Impacto das opções de acção política privilegiadas

As alterações políticas propostas deverão aumentar a solidez do quadro da supervisão complementar, incentivando uma gestão mais eficaz do risco e práticas que, por sua vez, deverão também ajudar a fortalecer a competitividade internacional dos grupos financeiros da UE. As propostas deverão contribuir de forma positiva para limitar os riscos para a estabilidade financeira e os concomitantes custos para a sociedade. No que diz respeito às preocupações relativas a grupos individuais de partes interessadas e ao sistema no seu todo, os impactos esperados das propostas são os seguintes:

- Alguns grupos financeiros de menor dimensão da UE, com uma estrutura simples e poucas licenças em ambos os sectores, poderão ficar excluídos da supervisão complementar, beneficiando portanto de poupanças em custos de conformidade. Esta situação poderá beneficiar cerca de dez grupos financeiros de menor dimensão, com activos combinados de aproximadamente 69 mil milhões de EUR. Por outro lado, os custos de conformidade para vários grandes conglomerados dirigidos pela banca que possuem centenas de licenças e estão activos em ambos os sectores deverão aumentar, na medida em que vários desses grupos, que poderão representar até 9 biliões de EUR em activos no sector financeiro, poderão ficar sob a alçada da supervisão complementar. Incorrerão também em custos acrescidos de conformidade os grupos financeiros cuja estrutura inclua negócios de gestão de activos e que sejam identificados como conglomerados financeiros na sequência das alterações propostas ao processo de identificação desse tipo de conglomerados. Os custos de conformidade para grupos financeiros que tenham sido recentemente incluídos no âmbito da supervisão complementar deverão, dada a sua dimensão global, ser irrelevantes em termos relativos. Além disso, esses custos deverão ser compensados pelos benefícios derivados de práticas de gestão de risco mais eficazes, induzidas pelos incentivos implícitos na presente proposta legislativa. É de esperar ainda outro impacto positivo, devido à maior visibilidade e confiança nos mercados que deverá resultar da identificação como um conglomerado. Estes benefícios deverão aumentar a competitividade

internacional dos grandes grupos da UE, dadas as iniciativas na área da supervisão complementar que estão a ser levadas a cabo noutras grandes jurisdições internacionais.

- As supracitadas alterações ao processo de identificação de conglomerados tornarão mais adequado o âmbito da supervisão complementar, devendo, conseqüentemente, aumentar a eficácia do controlo pelos supervisores dos riscos a que os grupos financeiros estão expostos. Em combinação com uma supervisão mais otimizada ao nível superior dos conglomerados e com um conjunto aperfeiçoado de instrumentos de supervisão para detecção de contágio, concentração de riscos, de questões de complexidade e de conflitos de interesses em empresas ligadas a um conglomerado através de participações, deverá verificar-se um contributo positivo para a estabilidade financeira.
- O aumento da clareza das disposições que regem a inclusão das sociedades de gestão de activos na identificação e supervisão complementar deverá proporcionar uma maior igualdade de condições nesta área.
- No que se refere aos clientes dos grupos financeiros afectados, espera-se que o impacto seja insignificante, dado o nível globalmente baixo de importância relativa do efeito líquido incremental da presente proposta nesses grupos. Além disso, os clientes poderão não se aperceber das diferenças de tratamento, em termos de regulamentação, entre bancos, seguradoras e conglomerados, mas confiam simplesmente que o enquadramento da supervisão seja abrangente e prudencial; esta revisão visa em particular reforçar esse enquadramento e, portanto, justificar essa confiança.

6. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

Prevê-se que as alterações propostas entrem em vigor em 2011. As alterações propostas estão intimamente ligadas a uma proposta recente da Comissão para uma directiva abrangente, que alterará as directivas relativas aos serviços financeiros a fim de ter consideração a introdução das novas Autoridades Europeias de Supervisão. É também provável que sejam seguidas de uma revisão mais aprofundada da DCF, que poderá incluir disposições sobre a qualidade das reservas de capital e sobre o âmbito de aplicação no que respeita às entidades não regulamentadas. Nesse sentido, poderá ser sensato proceder a uma avaliação abrangente com base no quadro legislativo inteiramente revisto, para a qual deverá ser definido um prazo que tenha em conta a avaliação das outras directivas referidas.