

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Branco sobre os Sistemas de Garantia de Seguros»**

[COM(2010) 370 final]

(2011/C 218/10)

Relator: **Joachim WUERMELING**

Em 12 Julho de 2010, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do TFUE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o

*Livro Branco sobre os Sistemas de Garantia de Seguros*

COM(2010) 370 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 5 de Abril de 2011.

Na 471.<sup>a</sup> reunião plenária de 4 e 5 de Maio de 2011 (sessão de 5 de Maio), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 148 votos a favor, 7 votos contra e 10 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE acolhe favoravelmente o Livro Branco da Comissão Europeia sobre os Sistemas de Garantias de Seguros e apoia a iniciativa da Comissão de propor medidas para protecção dos tomadores de seguros na UE.

1.2 O CESE louva os esforços da Comissão no sentido de introduzir regras harmonizadas para os sistemas de garantias de seguros (SGS) e apoia a sua intenção de elaborar uma directiva da UE que proporcione um elevado nível de protecção, sob a forma de padrões mínimos de harmonização, a fim de que os sistemas nacionais possam prever um âmbito de protecção mais amplo. O SGS será usado como último recurso quando estiverem esgotados os outros instrumentos, designadamente prudentiais.

1.3 Importa ter presente que nos últimos anos houve uma clara melhoria das disposições relativas à solvabilidade das seguradoras, nomeadamente através da supervisão e dos requisitos de fundos próprios. A experiência demonstra que a taxa de falências entre seguradoras é reduzida e deverá diminuir ainda mais graças às medidas agora propostas. Isso deve ser tido em conta na elaboração dos sistemas de garantias para assegurar o equilíbrio entre benefícios e custos. Assim, o CESE é favorável a normas europeias que permitam, por um lado, alcançar o objectivo da protecção dos consumidores e dos trabalhadores, e, por outro, mantenham os encargos para as empresas e os segurados a níveis reduzidos.

1.4 No entender do CESE, a Comissão tem razão em levantar no Livro Branco a questão de uma cobertura ilimitada dos sistemas de garantias. Importa evitar que mesmo seguradoras sólidas acabem por ter problemas devido a obrigações de garantia ilimitada. É por isso de louvar que a Comissão ponha, no Livro Branco, a hipótese de definir limitações para os pedidos de indemnização.

1.5 Quando apresentar uma iniciativa legislativa, a Comissão deverá prestar especial atenção ao momento a partir do qual o

SGS deve ser activado. Este não deve ser utilizado antes que sejam esgotadas todas as outras possibilidades de intervenção prudencial. A esse respeito, o mero incumprimento do requisito de capital mínimo nos termos da Directiva Solvência II será suficiente para activar o SGS.

1.6 O CESE recomenda que sejam examinadas novamente as diferentes opções de financiamento dos SGS com base nos resultados do quinto estudo de impacto quantitativo (QIS5) sobre a Directiva Solvência II. A solução mais acertada deveria ser a definição a nível europeu de um nível mínimo de protecção, determinando a dotação concreta consoante o risco nacional e o risco de cada sector.

1.7 A regulamentação europeia deverá assegurar um nível elevado e adequado de protecção em relação aos sistemas de garantias nacionais já existentes. As questões relativas ao formato concreto a adoptar podem ser deixadas ao critério dos Estados-Membros, nomeadamente o cálculo pormenorizado das contribuições, o momento do financiamento, a decisão quanto à continuidade contratual ou à indemnização e a introdução de sistemas de garantia específicos para cada ramo.

## 2. Introdução

2.1 Os seguros protegem os consumidores contra riscos básicos como doença, acidentes ou responsabilidade civil e providenciam reformas na velhice <sup>(1)</sup>. A falência de uma seguradora pode levar a um prejuízo irreparável da totalidade ou de partes importantes do património do consumidor, podendo até provocar situações de pobreza.

2.1.1 A questão da necessidade de um SGS assume formas diferentes nos vários ramos de seguros. Enquanto, no caso dos seguros de vida, existe normalmente o perigo de perda do capital aforrado, essa questão não se coloca a nível dos seguros contra danos.

<sup>(1)</sup> JO C 48 de 15.2.2011, p. 38, ponto 1.4.

2.1.2 Os seguros de vida de capitalização visam a protecção a longo prazo na velhice ou dos dependentes sobreviventes. Em caso de incumprimento sem uma garantia contra a insolvência, perder-se-ia uma parte significativa da poupança privada para a reforma. Nos casos extremos, seria necessária a intervenção dos regimes de protecção social públicos. Assim, o CESE entende que é neste ramo que é mais urgente a introdução de SGS.

2.1.3 No caso dos seguros contra danos e de responsabilidade civil, é necessário proteger os tomadores de seguros que à data de insolvência tenham um pedido de indemnização por regularizar. Contudo, não se coloca aos outros segurados o problema de ter de contrair uma nova apólice junto de outra seguradora em condições menos favoráveis pelo facto de o tomador ter entretanto envelhecido ou por a sua saúde se ter deteriorado. Em geral, é possível obter no mercado uma cobertura consecutiva em condições equivalentes.

2.2 Segundo dados da Comissão, das 5 200 companhias seguradoras (2008), 130 companhias entraram em situação de incumprimento desde 1994. A este respeito, cabe, porém, recordar que as empresas estão sujeitas à obrigação legal de deter capitais próprios para fazer face, integralmente ou pelo menos em parte, às suas responsabilidades perante os tomadores de seguros nessas situações.

2.3 É por isso que até agora não se considerou necessário introduzir sistemas de garantia à escala europeia para as raras situações de insolvência de uma seguradora. A Comissão começou, é certo, a elaborar uma directiva em 2001, mas o projecto foi adiado. Nas economias de mercado, os sistemas de garantia colectivos são pouco usuais, mas foram muitas vezes introduzidos no sector financeiro conta tida dos riscos específicos para o consumidor.

2.4 No sector bancário, já existe desde 1994 uma garantia de depósitos a nível europeu para prevenir o perigo de uma «corrida aos bancos» que possa pôr em causa a estabilidade dos mercados financeiros<sup>(2)</sup>. Essa garantia está em fase de actualização<sup>(3)</sup>. Contudo, os riscos no sector dos seguros são diferentes dos do sector bancário. Não há, sobretudo, risco de corrida aos bancos ou necessidades de refinanciamento. Assim, um SGS eficaz deverá ter uma configuração estruturalmente diferente da do sector bancário.

2.5 A fim de proteger os direitos e o património dos clientes, o legislador adoptou uma regulamentação exaustiva: uma supervisão completa e pró-activa, elevados requisitos de fundos próprios, normas rigorosas para os investimentos financeiros e protecção dos direitos adquiridos na legislação em matéria de falências. A transposição da Directiva Solvência II torna ainda menor o perigo de uma seguradora enfrentar dificuldades financeiras<sup>(4)</sup>.

2.6 Os riscos ligados ao seguro directo estão, além disso, particularmente cobertos pelos resseguros, o que limita ainda mais o risco de falência. O agrupamento e a diversificação de um elevado número de riscos ao nível dos resseguros reforçam as ligações entre as seguradoras, o que protege ainda mais o consumidor.

2.7 Por outro lado, na sequência da crise dos mercados financeiros a UE adoptou uma nova base europeia para a supervisão financeira. A criação da Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares (EIOPA) inscreve-se nessa abordagem no que se refere especificamente às seguradoras.

2.8 O sector dos seguros manteve-se, em grande medida, estável durante a crise financeira. Embora não estivesse na origem da crise<sup>(5)</sup>, foi afectado pelas suas repercussões. As seguradoras europeias sofreram grandes perdas e as taxas de juro mantidas a um nível baixo devido aos programas de retoma e à política monetária tornam difícil obter as rendas necessárias a partir dos capitais investidos. Os casos mais espectaculares de dificuldades no sector, como o da norte-americana AIG ou, mais recentemente, o da Ambac, não resultam da actividade seguradora tradicional, mas sim de negócios bancários que visavam a cobertura dos riscos. Esta situação poderá vir a repetir-se no futuro, sobretudo no caso de empresas e de conglomerados financeiros que exercem tanto actividades bancárias como de seguros.

2.9 Dos 27 Estados-Membros, 12 já dispõem de SGS<sup>(6)</sup>. Esses sistemas são muito complexos: em certos Estados-Membros, há garantias apenas para determinados ramos de seguros. Além disso, o âmbito de cobertura dos sistemas é diferente. Em alguns casos há igualmente garantias estatais.

2.10 Os grupos de seguros activos à escala europeia operam em regra nos mercados nacionais através de filiais nacionais autónomas, as quais contribuiriam para os respectivos SGS nacionais. Se uma grande empresa europeia atravessasse dificuldades, os SGS nacionais geralmente bastariam para proteger os clientes. Ainda assim, o CESE insta à criação de um sistema de garantias europeu para as seguradoras multinacionais que actue nos casos em que os sistemas de garantias nacionais se revelem insuficientes.

2.11 Em última análise, os custos decorrentes do SGS serão compensados através do aumento dos prémios pagos pelos tomadores de seguros. É certo que permitem proteger cada consumidor contra o risco de insolvência, mas são todos os consumidores que arcam com as despesas.

### 3. Comentários sobre as considerações da Comissão no capítulo 3 do Livro Branco

#### 3.1 Natureza das eventuais medidas da UE (secção 3.1 do Livro Branco)

Os mercados nacionais de seguros apresentam grandes diferenças a nível da estrutura de produtos e dos riscos. Deve assim ser escolhido o instrumento da directiva de harmonização mínima, para proporcionar aos Estados-Membros tomar na devida consideração as especificidades da legislação nacional em matéria de insolvência, contratos e tributação e no domínio social, assim como a opção de manutenção dos mecanismos de garantia já existentes e com provas dadas no que sejam compatíveis com as disposições da directiva.

<sup>(2)</sup> JO L 135 de 31.5.1994, p. 5; JO L 84 de 26.3.1997, p. 22.

<sup>(3)</sup> COM(2010) 368 final 2010/0207 (COD) de 12.7.2010.

<sup>(4)</sup> JO C 224 de 30.8.2008, p. 11, ponto 3.1.

<sup>(5)</sup> JO C 48 de 15.2. 2011, p. 38, ponto 1.3.

<sup>(6)</sup> O relatório n.º DAF/AS/WD (2010)20 da OCDE, de 10 de Novembro de 2010, proporciona uma visão de conjunto exaustiva dos diferentes sistemas nos países da OCDE.

### 3.2 Nível de centralização e papel dos SGS (secção 3.2 do Livro Branco)

3.2.1 O que importa antes de mais é evitar que as companhias seguradoras entrem em situação de incumprimento. Para isso, é preciso um sistema de supervisão eficiente. Se isso não for suficiente, pode recorrer-se aos SGS.

### 3.3 Âmbito geográfico (secção 3.3 do Livro Branco)

A Comissão favorece, acertadamente, o princípio do país de origem, em sintonia com os princípios da supervisão europeia dos seguros: o controlo do conjunto das actividades das seguradoras autorizadas na UE decorre, em conformidade com a Directiva Solvência II, no país de origem. Este princípio é também aplicável às actividades comerciais efectuadas por filiais não autónomas no âmbito da liberdade de estabelecimento ou da livre circulação de serviços através de serviços transfronteiras.

### 3.4 Apólices cobertas (secção 3.4 do Livro Branco)

3.4.1 Tendo em conta as diferenças entre os seguros de vida e os seguros contra danos, justifica-se a criação de mecanismos de garantia distintos para estes ramos. Dentro de cada um dos ramos, o risco é razoavelmente homogéneo. Neste caso, ainda se justifica um apoio mútuo. Em compensação, seria difícil justificar que os tomadores de um seguro de habitação tenham de contribuir para um SGS cujos fundos seriam utilizados para salvar uma companhia de seguros de vida. Dado que esta situação pode estar dependente de especificidades nacionais, nomeadamente da eventual exigência de constituição de empresas juridicamente distintas para cada um dos ramos de seguros (princípio da separação dos ramos), o legislador deve conceder margem de manobra aos Estados-Membros a este respeito.

3.4.2 No que se refere ao seguro automóvel, e acompanhando o parecer do Comité das Autoridades Europeias de Supervisão dos Seguros e Pensões Complementares (CAESSPC), o CESE entende que deve ser incluído na futura directiva dos SGS por razões de clareza, equilíbrio concorrencial e maior facilidade de compreensão por parte dos consumidores.

3.4.3 A protecção dos regimes de pensões profissionais não é abrangida pelas propostas da Comissão. Só os regimes de pensões de reforma clássicos são abrangidos pelo SGS. O CESE considera, no entanto, que é necessário tomar medidas em relação aos fundos de pensões profissionais e é favorável à inclusão desta questão no quadro do seguimento do Livro Verde sobre regimes europeus de pensões adequados, sustentáveis e seguros.

3.4.4 O envolvimento, de uma forma adequada e praticável, do tomador de seguros constitui para este um incentivo eficaz a informar-se sobre a solidez da seguradora, na medida em que isso seja possível ao consumidor.

3.4.5 Seria conveniente definir limites máximos ou outras formas de limitação das prestações dos SGS, designadamente limites *de minimis* ou franquias, tal como proposto pelo CAESSPC no seu parecer. Neste contexto, importa assegurar que não é imposta uma acumulação de limitações aos tomadores de seguros, o que permitiria aliviar de forma sensível os SGS, repercutindo-se nos custos. Isto teria vantagens para todos os segurados, que são quem suporta os custos.

### 3.5 Requerentes elegíveis (secção 3.5 do Livro Branco)

3.5.1 A Comissão refere, com razão, que uma garantia que dê cobertura a todos os intervenientes no mercado implica custos desproporcionais. A primeira frase do Livro Branco descreve os SGS como uma medida de defesa do consumidor. Tal não significa, porém, que a garantia se deve limitar aos consumidores. No entanto, devem também estar protegidas as entidades que em vários direitos nacionais beneficiam da mesma protecção acordada aos consumidores, seja na qualidade de tomadores de seguros, segurados ou beneficiários.

3.5.2 Os Estados-Membros devem ter a possibilidade de excluir à partida do âmbito de aplicação dos SGS os seguros puramente comerciais, como sejam os seguros contra a cessação de actividade, ou os transportes. Os Estados-Membros também devem decidir se seria ou não adequado incluir as pequenas empresas no âmbito de aplicação da directiva.

3.6 Quando apresentar uma iniciativa legislativa, a Comissão deverá prestar especial atenção ao momento a partir do qual o SGS pode ser activado e a quem toma a decisão. A Comissão prevê que o SGS não intervenha apenas em caso de insolvência, mas sim para evitar a insolvência. No entender do CESE, efectivamente, para ser eficiente e corresponder à sua natureza e às finalidades para que foi concebido, o incumprimento do requisito de capital mínimo nos termos da Directiva Solvência II deve ser suficiente para activar o SGS.

### 3.7 Financiamento (secção 3.6 do Livro Branco)

#### 3.7.1 Calendário de financiamento (secção 3.6.1 do Livro Branco)

3.7.1.1 A opção por um sistema de financiamento *ex post*, *ex ante* ou misto é uma decisão controversa. Todos os sistemas têm vantagens e desvantagens.

3.7.1.2 O financiamento *ex post* retira menos liquidez ao mercado, o que representa custos mais reduzidos e também prémios mais baixos para os tomadores de seguros. Além disso, evita o problema do investimento provisório dos fundos obtidos. Num sistema de financiamento *ex post*, não é gasta uma parte dos fundos, ainda antes de se verificar uma eventual insolvência, em despesas administrativas.

3.7.1.3 Em contrapartida, com um sistema de financiamento *ex post* é mais difícil enfrentar o problema do risco moral. Dado que os operadores de mercado com pouca solidez já foram excluídos do mercado quando ocorre o financiamento, em virtude da sua insolvência, já não são chamados a suportar os custos.

3.7.1.4 A principal vantagem do financiamento *ex ante* reside no facto de permitir o cálculo das contribuições com base no risco de insolvência. Os operadores de mercado com práticas comerciais arriscadas estão sujeitos a contribuições agravadas. Além disso, há uma maior probabilidade de evitar os efeitos pró-cíclicos num sistema de financiamento *ex ante* do que *ex post*.

3.7.1.5 A questão do momento do financiamento pode ser decisiva para a eficácia de um SGS. As vantagens de um sistema de financiamento *ex nunc* ultrapassam de longe os inconvenientes e não se vislumbram razões para que tradições e especificidades nacionais deixem esta decisão aos Estados-Membros. A eficiência do sistema exige uma forma única de financiamento *ex nunc* consagrada na directiva.

### 3.7.2 Nível a atingir (secção 3.6.2 do Livro Branco)

3.7.2.1 As contribuições financeiras para os SGS devem ser limitadas, tal como preconiza o CAESSPC no seu parecer. Uma obrigação de cobertura ilimitada tornaria imprevisíveis os riscos financeiros para cada empresa. Tal obrigação equivaleria a tornar cada seguradora responsável por todo o mercado<sup>(7)</sup>. A gestão dos riscos de cada seguradora deixaria, assim, de depender das suas próprias decisões e passaria a depender do comportamento de risco das suas concorrentes.

3.7.2.2 Numa primeira fase, a Comissão definiu como objectivo de dotação dos SGS cerca de 1,2 % dos prémios brutos emitidos. O CESE recomenda que as diferentes opções sejam novamente revistas à luz dos dados actualmente disponíveis sobre a Directiva Solvência II. Convirá ter em mente que a Directiva Solvência II e os outros mecanismos de intervenção foram introduzidos para assegurar uma melhor defesa do consumidor, como salientou o CAESSPC no seu parecer.

3.7.2.3 Nos seus cálculos, a Comissão parte de uma probabilidade média de intervenção do sistema de garantia de 0,1 %. Este cálculo baseia-se numa cobertura de capital próprio equivalente a 100 % do requisito de capital de solvência (RCS). Se em determinados Estados-Membros ou ramos o capital próprio for superior ao RCS, o risco de falência diminui em consequência. Assim, a directiva deveria permitir que os SGS nacionais determinem a dotação em função do risco real nos mercados e nos ramos de seguros nacionais.

3.7.2.4 No Livro Branco, a Comissão não examina a questão da necessidade ou não de fazer novas contribuições para o SGS após a ocorrência de um dano. Importa, contudo, definir regras e limites claros nessa matéria, a fim de excluir uma responsabilidade ilimitada e permitir que as empresas conheçam previamente as suas obrigações e a elas se possam adaptar.

### 3.7.3 Contribuições (secção 3.6.3 do Livro Branco)

3.7.3.1 O regime de contribuições deve basear-se nos dados disponíveis, para reduzir os encargos burocráticos. Nos seguros de vida, deve ser por referência aos investimentos financeiros existentes; nos seguros contra danos, por referência às provisões de carácter técnico. A dotação em capitais próprios relativamente ao RCS poderia ser um critério. O legislador europeu deve fixar a metodologia a seguir e deixar a cargo dos Estados-Membros os pormenores do regime de contribuições, para que possam ser tidas em consideração as especificidades nacionais.

3.7.3.2 Antes da activação dos SGS, as seguradoras solventes devem ter oportunidade de adquirir empresas em risco sem intervenção financeira, se quiserem assegurar a base de clientes.

### 3.8 Transferência de carteiras e/ou indemnizações (secção 3.7 do Livro Branco)

3.8.1 Estão disponíveis duas técnicas para os SGS: o pagamento pontual de uma indemnização ao tomador do seguro ou a continuidade da apólice através de um mecanismo de garantia contra insolvência, após os activos serem transferidos para esse mecanismo. Esta transferência de carteiras é, no entender do CESE, vantajosa para o tomador de seguros de vida. No caso dos seguros contra danos e acidente, os pagamentos de compensação deverão ser suficientes para proteger o consumidor. Contudo, a directiva não deve impedir que possa ser utilizado o sistema mais vantajoso para o consumidor.

Bruxelas, 5 de Maio de 2011

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Staffan NILSSON

<sup>(7)</sup> JO C 48 de 15.2.2011, p. 38, ponto 2.7.3.1.

## ANEXO

**ao Parecer do Comité Económico e Social Europeu**

A seguinte proposta de alteração foi rejeitada em reunião plenária, tendo recolhido, contudo, pelo menos um quarto dos sufrágios expressos (artigo 54.º, n.º 3, do Regimento):

**Ponto 2.10**

Alterar.

«2.10 Os grupos de seguros activos à escala europeia operam em regra nos mercados nacionais através de filiais nacionais autónomas, as quais contribuiriam para os respectivos SGS nacionais. Se uma grande empresa europeia atravessasse dificuldades, os SGS nacionais geralmente bastariam para proteger os clientes. Ainda assim, o CESE insta à criação, ulteriormente, de um sistema de garantias europeu para as seguradoras multinacionais que actue nos casos em que os sistemas de garantias nacionais se revelem insuficientes.».

**Justificação**

Actualmente, é prematuro encarar este tipo de medida à escala europeia.

**Resultado da votação**

A favor: 68

Contra: 78

Abstenções: 13

---