



Bruxelas, 5.4.2018
COM(2018) 169 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a aplicação do Título III da Diretiva 2009/138/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2009, relativa ao acesso à atividade de seguros e resseguros e ao seu exercício (Solvência II), no que diz respeito à supervisão das empresas de seguros e de resseguros que fazem parte de um grupo e à avaliação do período transitório para as atividades das empresas de seguro de vida em matéria de planos de pensões profissionais

I. Introdução

Desde 1 de janeiro de 2016, data em que entrou em vigor, a Diretiva Solvência II¹ fornece às companhias de seguros da UE um quadro prudencial sólido e robusto que, em função do perfil de risco de cada empresa, promove a comparabilidade, a transparência e a competitividade.

O título III da Diretiva Solvência II diz respeito à supervisão das empresas de seguros e de resseguros que fazem parte de um grupo. A diretiva reflete um modelo inovador de supervisão que atribui um papel-chave ao supervisor de grupo, reconhecendo e mantendo, ao mesmo tempo, a importância do papel de cada supervisor das empresas numa base individual.

A Diretiva Solvência II contém igualmente disposições respeitantes à Diretiva relativa às instituições de realização de planos de pensões profissionais (IORP)². Com efeito, nos termos da Diretiva Solvência II, as atividades das empresas de seguros de vida em matéria de planos de pensões profissionais são isentas, sob reserva de serem preenchidas determinadas condições, da plena aplicação do requisito de capital de solvência (SCR) durante um período transitório. O termo deste período transitório, inicialmente previsto para o final de 2019, foi modificado para o final de 2022 através de uma alteração à Diretiva Solvência II introduzida pela Diretiva IORP II.

Nos termos da Diretiva Solvência II, a Comissão deve apresentar um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação das disposições relativas à supervisão do grupo contidas no Título III³ e sobre o período transitório aplicado às IRPPP geridas por empresas de seguros de vida. Por uma questão de facilidade, o presente relatório concretiza, num só documento, o cumprimento destas duas exigências (distintas).

II. Aplicação do título III da Diretiva Solvência II sobre a supervisão das empresas de seguros e de resseguros que fazem parte de um grupo

Nos termos do artigo 242.º, n.º 1, da Diretiva Solvência II, a Comissão deve apresentar um relatório sobre a aplicação do Título III da mesma Diretiva, que diz respeito à supervisão de grupos:

«Até 31 de dezembro de 2017, a Comissão procede à avaliação da aplicação do título III, nomeadamente no que se refere à cooperação das autoridades de supervisão no seio dos colégios de supervisores e do funcionamento destes e das práticas de supervisão em matéria de acréscimos dos requisitos de capital, devendo apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre o assunto, acompanhado, se for caso disso, de propostas de revisão da presente diretiva.»

¹ Diretiva 2009/138/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2009, relativa ao acesso à atividade de seguros e resseguros e ao seu exercício (Solvência II) (JO L 335 de 17.12.2009, p. 1), posteriormente alterada pela Diretiva 2011/89/UE (Diretiva Conglomerados Financeiros), pela Diretiva 2012/23/UE, pela Diretiva 2013/23/UE do Conselho, pela Diretiva 2013/58/UE, pela Diretiva 2014/51/UE («Diretiva Omnibus II») e pela Diretiva (UE) 2016/2341 (Diretiva «IORP II» relativa às instituições de realização de planos de pensões profissionais).

² Diretiva (UE) 2016/2341 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016, relativa às atividades e à supervisão das instituições de realização de planos de pensões profissionais (IRPPP) (JO L 354 de 23.12.2016, p. 37), que entrou em vigor em 12 de janeiro de 2017 e deve ser transposta pelos Estados-Membros até 13 de janeiro de 2019.

³ O artigo 242.º, n.º 2, da Diretiva Solvência II estabelece que a Comissão deve proceder à avaliação das vantagens do reforço da supervisão dos grupos e da gestão dos fundos próprios no seio de grupos de empresas de seguros e de resseguros até 31 de dezembro de 2018. A Comissão deve apresentar esse relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho até ao final de 2018.

Em 1 de junho de 2017, a Comissão solicitou o contributo da Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA) para a elaboração do relatório. O presente relatório inclui uma grande parte (mas não a totalidade) deste contributo, facultado em 24 de janeiro de 2018⁴.

(a) Questões gerais relativas à supervisão de grupos

O capítulo I do título III da Diretiva Solvência II tem como temas centrais a definição de um grupo e o âmbito da supervisão dos grupos. A EIOPA manifestou certas reservas relativamente à definição de grupo estabelecida no artigo 212.º, n.º 1:

- dificuldade em determinar em que medida uma empresa exerce efetivamente, através de uma «coordenação centralizada», uma influência dominante nas decisões, nomeadamente financeiras, das outras empresas que fazem parte do grupo;
- dificuldade em identificar situações que desencadeiam a supervisão do grupo e a designação de um supervisor desse grupo no caso de grupos de países terceiros que operam em vários países do EEE; e
- no que diz respeito a grupos seguradores com importantes atividades fora do EEE, as autoridades nacionais de supervisão (NSA) dispõem de poderes limitados para impor requisitos de capital suplementares quando é identificado um risco significativo proveniente de outras empresas do grupo fora do EEE, e para restringir as operações intragrupo.

A EIOPA constatou a emergência na UE de várias estruturas exteriores ao EEE com fundos de investimento conexos que investem em empresas de seguros em todo o EEE. Tais estruturas não são consideradas grupos na aceção da Diretiva Solvência II. A EIOPA apelou à criação de «protocólios» para o intercâmbio de informações, que servirão de base à avaliação de potenciais riscos decorrentes das atividades e de eventuais incertezas quanto à estratégia da derradeira empresa-mãe num país não pertencente ao EEE.

Outro problema potencial prende-se com a falta de coerência entre as empresas do grupo e o âmbito da supervisão do grupo relativamente às empresas de seguros de países terceiros, à sociedade gestora de participações no setor dos seguros, à companhia financeira mista ou à sociedade gestora de participações de seguros mista. Embora estas entidades possam fazer parte do grupo, o artigo 214.º estabelece que «o exercício da supervisão ao nível do grupo nos termos do artigo 213.º não implica a obrigatoriedade, por parte das autoridades de supervisão, de desempenhar funções de supervisão», exceto quando se aplica o requisito de «idoneidade e experiência» estabelecido no artigo 257.º. Esta carência potencial de medidas de supervisão relativas à sociedade gestora poderá revelar-se problemática caso a avaliação das participações for considerada inadequada. Além disso, ao delimitar o âmbito da supervisão da solvência dos grupos, o artigo 218.º exige que este poder seja exercido nos casos das empresas de seguros e resseguros referidas no artigo 213.º, n.º 2, alíneas a) e b), enquanto o artigo 214.º autoriza o supervisor do grupo a reduzir, caso a caso, o âmbito da supervisão de grupo.

(b) Cooperação das autoridades de supervisão no âmbito dos colégios de supervisores e respetivas modalidades de funcionamento

⁴<https://eiopa.europa.eu/Publications/Consultations/Report%20to%20the%20European%20Commission%20on%20the%20Application%20of%20Group%20Supervision.pdf>

A Diretiva Solvência II reforça a cooperação entre as autoridades de supervisão e estipula os direitos e obrigações do supervisor de grupo e dos outros supervisores no contexto de um colégio de supervisores. Cada colégio reúne o supervisor do grupo, as autoridades de supervisão de todos os Estados-Membros em que estejam situadas as sedes de todas as filiais e a EIOPA. Os dados da EIOPA relativos a 2016 constataam a existência de 92 colégios que permitem aos supervisores nacionais proceder regularmente a intercâmbios de informação, bem como discutir e solucionar divergências entre as abordagens dos membros.

Em geral, conclui-se que os colégios funcionam bem, sendo as áreas que denotam um maior potencial de divergência aquelas que envolvem o exercício de juízos de valor, como a supervisão das provisões técnicas calculadas pelas empresas de seguros. Para reforçar a cooperação, o quadro permite a realização de inspeções conjuntas no local, nas quais a EIOPA pode participar nos termos do artigo 21.º do Regulamento (UE) n.º 1094/2010⁵ (Regulamento EIOPA). Este tipo de inspeção é cada vez mais frequente, verificando-se «um bom nível de cooperação [entre as autoridades nacionais de supervisão] aquando do planeamento e da realização de inspeções conjuntas no local». O relatório da EIOPA chama a atenção para um problema relativo à língua utilizada durante as inspeções: «em certos casos, em conformidade com a legislação aplicável a nível local, é apenas exigido aos gestores da empresa que respondam a questões e forneçam informações na língua local».

(c) Supervisão de subgrupos

O artigo 215.º, n.º 1, da Diretiva Solvência II estabelece um princípio geral segundo o qual o sistema de supervisão dos grupos a nível da União tem por base a derradeira empresa-mãe⁶. No entanto, em derrogação deste princípio, o artigo 216.º, n.º 1, estabelece que os Estados-Membros podem autorizar as suas autoridades de supervisão a decidir, após consulta do supervisor do grupo e dessa derradeira empresa-mãe a nível da União, submeter à supervisão de grupo a derradeira empresa-mãe de seguros ou de resseguros, a sociedade gestora de participações no setor dos seguros ou a companhia financeira mista a nível nacional. Esta é a chamada supervisão de subgrupos.

Segundo os dados da EIOPA, três supervisores da UE exercem uma supervisão de subgrupos em oito grupos transfronteiriços. Esta situação obriga à criação de um colégio adicional para cada subgrupo (incluindo um acordo de coordenação distinto, um plano de emergência e um duplo intercâmbio de informações) e dá origem a sobreposições em matéria de comunicação de informações do grupo aos supervisores e dos seus subgrupos. Estas complicações suplementares devem ser equacionadas tendo em conta a grande importância da supervisão de subgrupos para os Estados-Membros que a praticam.

(d) Modelos internos do grupo

⁵ Regulamento (UE) n.º 1094/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma), altera a Decisão n.º 716/2009/CE e revoga a Decisão 2009/79/CE da Comissão (JO L 331 de 15.12.2010, p. 48).

⁶ Caso a empresa de seguros ou de resseguros participante, a sociedade gestora de participações no setor dos seguros ou a companhia financeira mista a que se refere o artigo 213.º, n.º 2, alíneas a) e b), seja ela própria uma empresa filial de outra empresa de seguros ou de resseguros, de outra sociedade gestora de participações no setor dos seguros ou de outra companhia financeira mista com sede na União, os artigos 218.º a 258.º aplicam-se apenas a nível da derradeira empresa-mãe de seguros ou de resseguros, da derradeira sociedade gestora de participações no setor dos seguros ou da derradeira companhia financeira mista com sede na União.

Em consonância com a abordagem centrada nos riscos adotada para o requisito de capital de solvência e sob reserva de aprovação das autoridades de supervisão, a Diretiva Solvência II autoriza as empresas individuais e os grupos de seguros e resseguros a utilizar modelos internos para o cálculo do requisito de capital de solvência em vez da fórmula-padrão. O artigo 231.º define os modelos internos do grupo e estabelece orientações para que as autoridades de supervisão tomem uma decisão conjunta sobre o pedido de autorização. A EIOPA informou que 11 autoridades de supervisão nacionais aprovaram modelos internos de grupo (transfronteiriços e nacionais) e que são utilizados modelos internos individuais em 17 Estados-Membros.

As autoridades de supervisão nacionais não consideram a EIOPA como uma das «autoridades de supervisão interessadas» (na aceção do artigo 347.º, n.º 3, do Regulamento Delegado (UE) 2015/35 da Comissão)⁷ no que diz respeito às decisões conjuntas tomadas pelos colégios sobre os modelos internos. Consequentemente, a EIOPA não tem, em geral, recebido a documentação dos pedidos formais. A EIOPA conclui que o seu papel limitado no que diz respeito à avaliação e aprovação de modelos internos transfronteiriços tem dificultado, por vezes, o seu trabalho de avaliação e promoção da convergência. Por outro lado, nos termos do artigo 248.º, n.º 3, da Diretiva Solvência II, a EIOPA é membro do colégio de supervisores e o artigo 231.º, n.º 1, estabelece que «o supervisor do grupo deve informar os outros membros do colégio de supervisores e enviar o pedido completo para estes, sem atraso».

Embora muitos dos colégios tenham travado debates difíceis a este respeito, têm conseguido, até à data, chegar a decisões conjuntas sobre os modelos internos de grupo sem solicitar a mediação da EIOPA. Não obstante, a EIOPA refere vários casos em que um grupo decidiu remover um ou mais países do âmbito de aplicação do modelo interno do grupo por ter considerado que, se não o fizesse, não conseguiria obter a tempo uma decisão conjunta de aprovação desse modelo antes da entrada em vigor da Diretiva Solvência II em 1 de janeiro de 2016.

(e) Requisitos adicionais de fundos próprios do grupo

Se o perfil de risco do grupo não for tido em conta de forma adequada, podem ser impostos requisitos adicionais de fundos próprios ao requisito de capital de solvência do grupo numa base consolidada. A EIOPA declarou que um supervisor recorreu a esta medida no que se refere a quatro grupos em 2016⁸. Três destes casos de imposição de requisitos adicionais de capital a nível do grupo prenderam-se com um desvio significativo do perfil de risco em relação aos pressupostos em que se baseia o cálculo da fórmula-padrão. Num outro caso, os requisitos adicionais de fundos próprios deveram-se ao facto do modelo interno não abranger todos os desvios significativos do perfil de risco.

(f) Outras questões relativas à supervisão de grupo

A EIOPA não recebeu qualquer pedido de mediação por parte de um colégio de supervisores nos termos do artigo 19.º do Regulamento EIOPA.

A supervisão da solvência dos grupos com gestão de riscos centralizada é prevista nos artigos 236.º a 239.º da diretiva. A este respeito, a EIOPA indicou que não existem, até hoje, acordos de gestão de riscos centralizada entre supervisores.

⁷ Regulamento Delegado (UE) 2015/35 da Comissão, de 10 de outubro de 2014, que completa a Diretiva 2009/138/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa ao acesso à atividade de seguros e resseguros e ao seu exercício (Solvência II) (JO L 12 de 17.1.2015, p. 1).

⁸ https://eiopa.europa.eu/Publications/Reports/EIOPA-BoS-17-336rev2_EIOPA%202017%20report%20on%20the%20use%20of%20Capital%20Add%20Ons.pdf

III. Período transitório para as atividades das empresas de seguros de vida em matéria de planos de pensões profissionais

O artigo 308.º-B, n.º 15, da Diretiva Solvência II, com a redação que lhe foi dada pelo artigo 63.º da Diretiva IORP II, estabelece que a Comissão deve apresentar um relatório sobre a aplicação do período transitório referido na introdução:

«15. Caso, aquando da entrada em vigor da presente diretiva, os Estados-Membros de origem apliquem as disposições referidas no artigo 4.º da Diretiva (UE) 2016/2341, podem continuar a aplicar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas que tenham sido por si adotadas tendo em vista o cumprimento do disposto nos artigos 1.º a 19.º, 27.º a 30.º, 32.º a 35.º e 37.º a 67.º da Diretiva 2002/83/CE, na versão em vigor em 31 de dezembro de 2015, durante um período transitório que caduca em 31 de dezembro de 2022.

[..]

Até 31 de dezembro de 2017, a Comissão apresenta um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a necessidade de prorrogar o prazo referido no primeiro parágrafo, tendo em conta as alterações do direito nacional ou da União resultantes da presente diretiva.»

Embora a legislação preveja que o relatório deve ser apresentado até ao final de 2017, o período transitório só expirará em 31 de dezembro de 2022, pelo que até ao final de 2017 pode ser considerado algo prematuro para tirar conclusões definitivas sobre a respetiva aplicação. Nesta fase, a Comissão não dispõe de novos elementos que justifiquem uma prorrogação suplementar do período transitório, mas continuará a acompanhar de perto a evolução da situação após a entrada em vigor da Diretiva IORP II em 13 de janeiro de 2019. Esse acompanhamento contribuirá para proceder à avaliação da referida diretiva, que deve ser realizada até 13 de janeiro de 2023 (ver artigo 62.º da Diretiva IORP II).

IV. Conclusão

O artigo 242.º, n.º 1, da Diretiva Solvência II estabelece que o relatório da Comissão sobre a aplicação do título III (supervisão do grupo) pode ser acompanhado de propostas legislativas.

Visto que a aplicação da Diretiva Solvência II deve ser avaliada em 2020 e tendo em conta a importância de um quadro regulamentar estável, a Comissão considera que, nesta fase, só um dos domínios acima identificados requer alterações legislativas. Trata-se do domínio dos modelos internos de grupo, no âmbito do qual foram identificadas divergências entre os Estados-Membros, bem como a necessidade de reforçar os poderes da EIOPA para promover uma maior convergência.

No entanto, dada a premência da questão e uma vez que o pacote de propostas da Comissão, adotado em 20 de setembro de 2017, proporcionou uma oportunidade para avaliar o funcionamento e o financiamento das autoridades europeias de supervisão, foram já tomadas medidas neste sentido. O pacote incluiu uma proposta legislativa que altera a Diretiva Solvência II⁹ de forma a atenuar e evitar divergências relativas à supervisão e aprovação dos modelos internos de grupo. O artigo 2.º da proposta inclui alterações à Diretiva Solvência II destinadas a:

⁹ Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2014/65/UE relativa aos mercados de instrumentos financeiros e a Diretiva 2009/138/CE relativa ao acesso à atividade de seguros e resseguros e ao seu exercício (Solvência II) (COM(2017) 537 final). Ver ainda COM (2017) 536 final (proposta de regulamento que altera vários regulamentos, incluindo o regulamento que institui a EIOPA).

- conferir à EIOPA um papel mais importante, com vista a contribuir para a convergência da supervisão no domínio dos pedidos de aprovação dos modelos internos (a nível individual e do grupo) e a partilha de informações respeitantes a esses pedidos; e
- permitir à EIOPA emitir pareceres sobre esta questão e contribuir para a resolução de diferendos entre as autoridades de supervisão, quer a pedido destas últimas, quer por iniciativa própria ou, em determinadas circunstâncias, a pedido das empresas em causa.

As alterações preveem igualmente que a EIOPA elabore relatórios sobre esta questão. Tal permitirá acompanhar de perto a situação em matéria de pedidos de utilização dos modelos internos, fazendo sobressair os eventuais problemas que subsistem quanto à convergência das práticas de supervisão neste domínio.

No que diz respeito ao período transitório aplicável às atividades de empresas de seguros de vida em matéria de planos de pensões profissionais, a Comissão poderá tomar uma decisão sobre a sua eventual prorrogação numa data mais próxima do termo desse período (final de 2022). Caso decida prorrogar este período, poderá apresentar uma proposta legislativa em tempo oportuno antes do final de 2022.