



Bruxelas, 27.6.2019
COM(2019) 292 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a aplicação 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 de grupos e à gestão do capital no interior de grupos de empresas de seguros ou de resseguros

I. Introdução

Desde 1 de janeiro de 2016, data em que entrou em aplicação, a Diretiva Solvência II¹ fornece às empresas de seguros e de resseguros da UE um quadro prudencial sólido e robusto que promove, em função do perfil de risco de cada empresa, 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 integradas num grupo (adiante designada «supervisão de grupos»). A diretiva utiliza um modelo inovador de supervisão, que atribui um papel-chave a um supervisor de grupo, reconhecendo e mantendo, ao mesmo tempo, um papel importante para os supervisores de cada uma das entidades de seguros.

O presente relatório avalia as vantagens do reforço da supervisão de grupos e da gestão do capital no interior de grupos de empresas de seguros ou de resseguros, em conformidade com o artigo 242.º, n.º 2, da Diretiva Solvência II.

Em 7 de junho de 2018, a Comissão solicitou o contributo da Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA) para a elaboração desse relatório². O contributo da EIOPA, apresentado em 19 de dezembro de 2018³, foi integrado no presente relatório.

O relatório está dividido em quatro partes. O capítulo II analisa as práticas e os desafios de supervisão relacionados com a determinação do âmbito e com o exercício dos poderes de supervisão sobre os grupos. Os capítulos III e IV avaliam os desafios e as incertezas jurídicas relacionadas com o cálculo da solvência, a governação e a prestação de informações pelos grupos⁴. Por último, o capítulo V apresenta uma breve síntese das evoluções nos domínios da mediação dos conflitos em matéria de supervisão e dos regimes de garantia de seguros (RGS), que não estão diretamente relacionados com a supervisão de grupos.

O presente relatório não aborda alguns tópicos. As alíneas g) e i) do artigo 242.º, n.º 2, da Diretiva Solvência II prendem-se com os quadros de resolução. Embora a Comissão esteja a acompanhar os desenvolvimentos internacionais relacionados com a resolução e o risco sistémico⁵, não houve uma iniciativa alargada a nível de toda a UE neste domínio desde a entrada em aplicação da Solvência II. De igual modo, a alínea f) do artigo 242.º, n.º 2, trata de um quadro harmonizado para os processos de transferência de ativos, de insolvência e de liquidação. Não estão em curso quaisquer evoluções políticas neste domínio, quer a nível da UE, quer a nível internacional.

Salvo indicação em contrário, o relatório utiliza os dados disponíveis até ao final de 2017, abrangendo os 28 Estados-Membros da União Europeia.

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.

² Ver a [carta enviada à EIOPA](#) e o respetivo [anexo pormenorizado](#).

³ Disponível [nesta hiperligação](#).

⁴ Comumente referidos como requisitos do « pilar 1 », « pilar 2 » e « pilar 3 », respetivamente.

⁵ Ver, por exemplo, [esta hiperligação](#).

II. Âmbito da supervisão dos grupos e poderes de supervisão sobre os grupos de seguros e de resseguros

A Solvência II prevê que a supervisão de grupos é aplicável nos seguintes casos⁶:

- a líder do grupo é uma empresa de seguros ou de resseguros sediada no Espaço Económico Europeu (EEE) e pelo menos uma das suas empresas coligadas é outra empresa de seguros ou de resseguros sediada no EEE ou num país terceiro;
- o grupo inclui uma empresa filial de seguros ou de resseguros no EEE e a empresa-mãe do grupo é uma empresa de seguros ou de resseguros, ou uma sociedade gestora de participações no setor dos seguros ou uma companhia financeira mista⁷ sediada no EEE ou num país terceiro;
- o grupo inclui uma empresa filial de seguros ou de resseguros no EEE e a empresa-mãe do grupo é uma sociedade gestora de participações de seguros mista⁸; nesse caso específico, a supervisão do grupo está limitada à supervisão das operações intragrupo que envolvam uma empresa de seguros ou de resseguros⁹.

Com base nas divulgações para efeitos de supervisão publicadas pelas Autoridades Nacionais de Supervisão (adiante designadas «ANS»), são cerca de 350 os grupos supervisionados por um supervisor de grupo na UE.

a. Exercício da supervisão de grupos no caso em que a empresa-mãe do topo tem a sua sede num país terceiro

Nos últimos anos, registou-se um aumento do número de aquisições de seguradoras europeias por parte de investidores exteriores ao EEE¹⁰. Com efeito, a introdução da Solvência II obrigou as seguradoras a reexaminarem a sua atividade à luz dos novos requisitos de capital. De acordo com alguns dos envolvidos, este exercício poderá ter facilitado a identificação das empresas mais indicadas para efeitos de alienação e de novas aquisições, embora não existam provas conclusivas de que tenha sido o caso. As atividades de supervisão da EIOPA ajudam a monitorizar esta tendência.

Atualmente, cerca de 200 grupos seguradores têm a sua empresa-mãe do topo num país terceiro. Esses grupos estão sujeitos à supervisão de grupos no quadro da Solvência II¹¹. Embora as ANS tenham de apoiar-se na supervisão de grupos exercida pelas autoridades de supervisão de países terceiros equivalentes¹², são obrigadas a aplicar diretamente a supervisão dos grupos a nível mundial nos casos em que a empresa-mãe do topo tenha a sua sede num país terceiro não equivalente¹³. No caso em que não haja nenhuma sociedade gestora de participações que proceda a consolidação no EEE, a Diretiva Solvência II prevê que o

⁶ Ver artigo 213.º, n.º 2, da Diretiva Solvência II.

⁷ Conforme definidos no artigo 212.º, n.º 1, alíneas f) e h), da Diretiva Solvência II, respetivamente

⁸ Conforme definido no artigo 212.º, n.º 1, alínea g), da Diretiva Solvência II.

⁹ Ver artigo 265.º da Diretiva Solvência II.

¹⁰ Desde 2017, por exemplo, grupos seguradores e investidores privados da China, do Japão, dos Estados Unidos, da Suíça e do Canadá adquiriram (uma participação no capital de) empresas de seguros estabelecidas na UE.

¹¹ Ver artigo 213.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva Solvência II.

¹² Ver artigo 261.º da Diretiva Solvência II.

¹³ Ver artigo 262.º, n.º 1, da Diretiva Solvência II.

supervisor de grupo deverá ser a autoridade de supervisão que autorizou a empresa de seguros ou de resseguros com o total de balanço mais elevado¹⁴.

A supervisão integral dos grupos a nível da empresa-mãe do topo pode, portanto, ser difícil de exercer, porquanto implica acesso a informações relacionadas com atividades fora da União. É por este motivo que nesses casos o artigo 262.º, n.º 2, da Diretiva Solvência II permite que as autoridades de supervisão apliquem «outros métodos» que assegurem uma supervisão adequada dos grupos. Esses métodos não são descritos de forma exaustiva na diretiva, que apenas se refere explicitamente à possibilidade de o supervisor de grupo exigir o estabelecimento de uma sociedade gestora de participações no setor dos seguros na União, à qual serão aplicados todos os requisitos para a supervisão de grupos.

Contudo, na prática, existem práticas bastante divergentes no que respeita à supervisão de grupos cujas empresas-mãe têm a sede em países terceiros não equivalentes.

Por um lado, nos termos do artigo 262.º, n.º 2, a Comissão recebeu até ao final de 2018 diversas notificações de utilização de «outros métodos» provenientes de duas ANS. Na maioria dos casos, essas notificações incluíam a supervisão dos grupos a nível europeu e contemplavam também outros requisitos de prestação de informações para monitorizar os riscos decorrentes da parte não pertencente ao EEE do grupo de seguros ou de resseguros.

Por outro lado, com base nas divulgações para efeitos de supervisão, outras ANS estão a supervisionar grupos cujas empresas-mãe do topo têm a sua sede em países terceiros. Segundo a EIOPA, uma ANS considera que é suficiente exigir o estabelecimento de uma sociedade gestora de participações no EEE e que a parte não pertencente ao EEE de grupos de países terceiros não deve ser incluída na supervisão de grupos. Outras ANS que decidiram não utilizar «outros métodos» indicaram que a aplicação do artigo 262.º, n.º 2, poderá ser difícil e consideram que lhes deveria ser permitido renunciar completamente à supervisão de grupos a nível mundial¹⁵. Contudo, essas abordagens não são suficientes para monitorizar adequadamente os riscos decorrentes das partes não pertencentes ao EEE de grupos de países terceiros e a sua compatibilidade com a Solvência II seria questionável.

b. Âmbito da supervisão de grupos e supervisão ao nível das sociedades gestoras de participações

Os supervisores de grupos podem decidir, numa base casuística e quando estejam preenchidos certos critérios, não incluir uma empresa no âmbito da supervisão de grupos¹⁶ (incluindo a empresa-mãe do topo do grupo). Por vezes, esta decisão pode resultar numa ausência total de supervisão do grupo, o que pode ser prejudicial para a proteção dos tomadores de seguros e para a igualdade de condições.

Existem riscos de condições desiguais, mesmo quando a exclusão da empresa-mãe do topo não resultar na ausência de supervisão do grupo, mas no exercício da supervisão de grupos ao nível de uma empresa-mãe intermediária. Essas decisões de exclusão podem efetivamente

¹⁴ Ver artigo 247.º, n.º 2, alínea b), subalínea v), da Diretiva Solvência II.

¹⁵ Não obstante, a supervisão de grupos cujas empresas-mãe estejam registadas num país terceiro não equivalente deve ser exercida nos termos do artigo 262.º da Diretiva Solvência II.

¹⁶ Ver artigo 214.º, n.º 2, da Diretiva Solvência II.

gerar uma redução significativa das necessidades de capital para o grupo, nos casos em que a empresa-mãe do topo não detém a integralidade do capital dessas filiais.

Além disso, nos casos em que a empresa-mãe do topo de um grupo seja uma sociedade gestora de participações, a supervisão do grupo poderá limitar-se à comunicação das operações intragrupo se o supervisor de grupos considerar que a principal atividade da empresa-mãe não é a detenção de participações em filiais de seguros¹⁷. Por conseguinte, abordagens inconsistentes quanto à identificação das sociedades gestoras de participações poderão conduzir a condições desiguais na União Europeia. De modo mais geral, a EIOPA observa que os poderes de intervenção por parte dos supervisores de grupos ao nível das sociedades gestoras de participações, que são definidos pelas legislações nacionais, são limitados em algumas jurisdições¹⁸.

c. Quadro de intervenção precoce a nível do grupo¹⁹

A intervenção precoce é definida pela EIOPA como uma *«fase em que a situação de solvência de uma seguradora se começa a deteriorar e em que é suscetível que continue a deteriorar-se e ficar abaixo do requisito de capital de solvência se não forem adotadas ações corretivas»*.

Para poderem intervir de forma precoce a nível de um grupo, os supervisores de grupos deverão dispor de informações tempestivas sobre uma eventual deterioração das condições financeiras. Para o efeito, a Diretiva Solvência II²⁰ exige que as empresas que integrem um grupo de seguros ou de resseguros informem o supervisor do grupo assim que o requisito de capital de solvência do grupo (adiante designado «RCS») deixe ou possa deixar de estar a ser respeitado nos próximos três meses. A EIOPA indica que ocorreram quatro casos de notificações em três Estados-Membros diferentes desde 1 de janeiro de 2016 (num dos quais o RCS já não estaria a ser respeitado). No prazo de dois meses a contar da observação do incumprimento do RCS do grupo, deve ser apresentado um plano de recuperação ao supervisor do grupo²¹. Foi o que aconteceu com o já referido grupo que deixou de respeitar o seu RCS.

Embora não explicitamente abrangidos, os poderes de intervenção precoce estão em certa medida integrados na Solvência II. Numa base individual, os supervisores deverão ter o poder de adotar todas as medidas necessárias para salvaguardar os interesses dos tomadores de seguros se a posição de solvência de um segurador se continuar a deteriorar²². A nível do grupo, a Solvência II estabelece uma obrigação de que todas as ANS que atuem na qualidade

¹⁷ Nesse caso, a sociedade gestora de participações é uma sociedade gestora de participações no setor dos seguros mista (referida no artigo 212.º, n.º 1, alínea g), da Diretiva Solvência II) e não uma sociedade gestora de participações no setor dos seguros (referida no artigo 212.º, n.º 1, alínea f)).

¹⁸ Foram identificadas questões similares no setor da banca. A Diretiva (UE) 2019/878 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2019, que altera a Diretiva 2013/36/UE, introduz um procedimento de aprovação específico e poderes de supervisão diretos sobre certas sociedades gestoras de participações. Além disso, o Regulamento (UE) 2019/876 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2019, que altera o Regulamento (UE) n.º 575/2013, esclarece os critérios para identificar se a atividade principal de uma instituição financeira (sociedade gestora de participações) consiste na detenção de filiais bancárias.

¹⁹ Ver artigo 242.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva Solvência II.

²⁰ Ver artigo 218.º, n.º 5, da Diretiva Solvência II.

²¹ Ver artigo 218.º, n.º 4, da Diretiva Solvência II.

²² Ver artigo 141.º da Diretiva Solvência II. Esta disposição não se aplica *mutatis mutandis* a nível do grupo.

de supervisores de grupos adotem as medidas necessárias nos casos em que a solvência do grupo possa vir estar em causa (mesmo que o grupo preencha todos os requisitos regulamentares) ou nos casos em que as operações intragrupo ou as concentrações de riscos constituam uma ameaça para a posição financeira das empresas de seguros ou de resseguros do grupo²³.

Apesar da existência dessas disposições, a EIOPA comunicou que apenas doze ANS têm poderes explícitos de intervenção precoce ao nível de um grupo. Seriam necessárias mais investigações para compreender por que motivo se verifica que a maioria das ANS não têm qualquer poder de intervenção precoce ao nível de um grupo, não obstante as disposições já previstas no enquadramento.

Entre os quadros nacionais nos quais as ANS dispõem de poderes de intervenção precoce, os critérios de desencadeamento são muito diferentes, desde critérios puramente quantitativos (para duas ANS) a puramente qualitativos (para outras duas ANS) - enquanto oito ANS utilizam critérios de acionamento tanto quantitativos como qualitativos. O conjunto de instrumentos do âmbito dos poderes de intervenção precoce ao dispor das ANS enquanto supervisores de grupos varia significativamente entre os Estados-Membros: enquanto alguns estão disponíveis de forma generalizada (por exemplo, o poder de limitar as distribuições de dividendos), outros há que só podem ser utilizados por um número restrito de ANS (por exemplo, o poder de exigir a venda de filiais).

III. Pilar 1: cálculo e supervisão da solvência do grupo

A supervisão da solvência do grupo implica monitorizar se o grupo tem à sua disposição fundos próprios elegíveis e se os respetivos montantes são, no mínimo, iguais ao RCS do grupo²⁴. Regra geral, o cálculo da solvência do grupo deve ser realizado de acordo com o método 1 («método baseado na consolidação contabilística»)²⁵. Neste caso, tanto os fundos próprios como o RCS do grupo são calculados com base nas contas consolidadas. Mais de 90 % dos grupos europeus aplicam essa regra geral.

Quando a aplicação exclusiva do método 1 não for apropriada, os supervisores de grupos podem decidir, após consulta das demais autoridades de supervisão em causa e do próprio grupo, aplicar a um grupo o método 2 («método de dedução e agregação») ou uma combinação dos métodos 1 e 2²⁶. Antes de tomar essa decisão, o supervisor do grupo deverá ponderar em conjunto um número limitado de critérios elencados no artigo 328.º do Regulamento Delegado (UE) 2015/35 da Comissão (adiante designado «Regulamento Delegado Solvência II»)²⁷. Nesse caso, as empresas não abrangidas pelo âmbito do método 1 contribuem para os fundos próprios do grupo e para o RCS do grupo através da parte proporcional dos seus fundos próprios e requisitos de capital individuais.

²³ Ver artigo 258.º, n.º 1, da Diretiva Solvência II.

²⁴ Ver artigo 218.º da Diretiva Solvência II.

²⁵ Ver artigo 220.º da Diretiva Solvência II.

²⁶ Ver artigo 220.º da Diretiva Solvência II.

²⁷ 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.

Na prática, e com base nas divulgações de informação de supervisão publicadas pelas ANS, o método de dedução e agregação «pleno» raramente é aplicado e os grupos em causa representam menos de 0,9 % do montante agregado de fundos próprios dos grupos a nível europeu.

a. Fundos próprios do grupo

i. *Classificação dos fundos próprios do grupo*

A fim de serem classificados a nível do grupo, os elementos dos fundos próprios emitidos pelas filiais que sejam empresas de seguros e de resseguros, sociedades gestoras de participações no setor dos seguros, companhias financeiras mistas e empresas de serviços auxiliares²⁸ devem preencher os requisitos definidos nos artigos 331.º a 333.º do Regulamento Delegado Solvência II. Significa isto que, para que um elemento de fundos próprios seja elegível a nível do grupo, não é suficiente estar classificado como um elemento de fundos próprios a nível individual.

Um requisito adicional explícito é o de que os elementos de fundos próprios do grupo estejam isentos de ónus²⁹. Na prática, isto implica que a avaliação da oneração realizada a nível individual pode ter de ser complementada por uma análise suplementar a nível do grupo.

O considerando 127 do Regulamento Delegado Solvência II, em particular, dá um exemplo de ónus no contexto dos elementos de fundos próprios emitidos por sociedades gestoras de participações no setor dos seguros ou companhias financeiras mistas³⁰. A EIOPA salienta que este considerando deverá ser respeitado ao avaliar se existe um ónus. Contudo, algumas ANS apreciariam mais clareza, na forma de uma disposição jurídica, a fim de assegurar a aplicabilidade desse requisito. Além disso, a EIOPA sublinha que não está claro se os princípios estabelecidos no considerando também se devem aplicar às empresas-mãe de seguros ou de resseguros cujos elementos de fundos próprios também têm de estar isentos de ónus³¹. Algumas ANS já aplicam o considerando 127, independentemente da natureza da sociedade.

Um requisito adicional para os fundos próprios de um grupo³² é o de que devem prever um cancelamento ou adiamento das distribuições³³, bem como a suspensão do seu reembolso ou capitalização,³⁴ nos casos em que exista um incumprimento (ou em que as distribuições

²⁸ Conforme definido no ponto 53 do artigo 1.º do Regulamento Delegado Solvência II.

²⁹ Ver o número 1, alínea b), dos artigos 331.º, 332.º e 333.º do Regulamento Delegado Solvência II.

³⁰ «(...) os elementos dos fundos próprios emitidos por sociedades gestoras de participações no setor dos seguros e por companhias financeiras mistas no grupo não devem ser considerados isentos de ónus, a menos que os créditos relativos a esses elementos dos fundos próprios tenham graduação inferior aos créditos de todos os tomadores de seguros e beneficiários das empresas de seguros ou de resseguros que pertençam ao grupo».

³¹ A este respeito, o título do artigo 331.º do Regulamento Delegado poderá não ser inteiramente coerente com o conteúdo deste artigo. Com efeito, embora o título sugira que este artigo apenas se aplica a empresas de seguros ou de resseguros coligadas, o seu n.º 3 estabelece que é igualmente aplicável a empresas participantes.

³² Ver n.º 2, alínea a), dos artigos 331.º, 332.º e 333.º do Regulamento Delegado Solvência II.

³³ Ver artigo 71.º, n.º 1, alínea l), artigo 73.º, n.º 1, alínea g) e artigo 77.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento Delegado Solvência II. As distribuições referem-se aos dividendos relativos a instrumentos de capital e aos pagamentos de cupões relativos a dívida subordinada. O cancelamento das distribuições quando o RCS do grupo não estiver a ser respeitado só é exigido no que respeita aos fundos próprios de nível 1.

³⁴ Ver artigo 71.º, n.º 1, alínea j), artigo 73.º, n.º 1, alínea f) e artigo 77.º, n.º 1, alínea f), do Regulamento Delegado Solvência II.

possam conduzir a um incumprimento) do RCS do grupo e/ou do RCM do grupo. Contudo, o regulamento não é claro quanto a saber se o incumprimento deste requisito implica que o instrumento não poderá em circunstância alguma ser reconhecido nos fundos próprios do grupo, mesmo quando contribui para cobrir os riscos decorrentes de uma empresa de seguros coligada.

ii. Disponibilidade de fundos próprios do grupo

O artigo 330.º, n.º 1, do Regulamento Delegado Solvência II define os critérios que as ANS devem considerar ao avaliar a disponibilidade de fundos próprios a nível do grupo. Avaliar a disponibilidade de fundos próprios do grupo requer uma compreensão do direito contratual e do direito das sociedades dos diferentes países onde o grupo opera, o que cria desafios para os supervisores de grupos, nomeadamente no caso de grandes grupos transfronteiriços.

Por vezes, a avaliação da disponibilidade é confundida com uma simples avaliação da liquidez dos ativos, uma vez que a avaliação da disponibilidade tanto abrange a capacidade dos fundos próprios para absorverem todos os tipos de perdas como a possibilidade de transferência dos ativos³⁵. Está sujeita a práticas de supervisão altamente divergentes, que podem ter um impacto significativo nos cálculos da solvência do grupo. Essas incertezas prendem-se com:

- os métodos que podem ser utilizados para demonstrar a possibilidade de disponibilizar os fundos próprios num prazo máximo de nove meses³⁶,
- o tratamento de elementos específicos, tais como a reserva de conciliação³⁷ (incluindo os lucros previstos incluídos em prémios futuros e o benefício de medidas transitórias relativas às taxas isentas de risco ou às provisões técnicas³⁸), ou interesses minoritários;
- a interpretação da disposição que permite que certos elementos não disponíveis sejam incluídos nos fundos próprios do grupo até ao montante da contribuição de cada seguradora coligada para o RCS do grupo³⁹.

b. Requisitos de capital do grupo

i. Utilização do método 1 (método baseado na consolidação contabilística)

Quando é utilizado o método 1, a Solvência II requer que os grupos consolidem integralmente todas as filiais empresas de seguros ou de resseguros do EEE e exteriores ao EEE⁴⁰ ou, nos casos em que as informações necessárias não estejam disponíveis, deduzam totalmente o valor contabilístico dessas empresas⁴¹. Contudo, algumas ANS consideram que esses requisitos são inviáveis para os grandes grupos internacionais, pelo que consideram que existe margem para

³⁵ Ver alíneas a) e b) do artigo 330.º, n.º 1, do Regulamento Delegado Solvência II.

³⁶ Ver artigo 330.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento Delegado Solvência II.

³⁷ Conforme definido no artigo 70.º do Regulamento Delegado Solvência II.

³⁸ Ver artigos 308.º-C e 308.º-D da Diretiva Solvência II, respetivamente.

³⁹ Algumas ANS são da opinião de que a contribuição não pode ser coberta apenas por elementos não disponíveis.

⁴⁰ Ver artigo 335.º, n.º 1, alínea a), e artigo 336.º, alínea a), do Regulamento Delegado Solvência II.

⁴¹ Ver artigo 229.º da Diretiva Solvência II.

abordagens simplificadas. Em termos mais gerais, outras diferenças nas abordagens de consolidação nos termos da Solvência II e das IFRS poderão suscitar dificuldades operacionais significativas para os grupos⁴².

O RCS consolidado do grupo deve ter em conta a diversificação global dos riscos que existem em todas as empresas de seguros e de resseguros, a fim de refletir devidamente a exposição desse grupo ao risco⁴³. Por conseguinte, em praticamente todos os casos em que é utilizado o método 1, o RCS do grupo será inferior à soma dos RCS individuais de todas as empresas de seguros e de resseguros que o constituem. Todavia, segundo a EIOPA, alguns supervisores de grupos restringem os benefícios da diversificação, considerando que o RCS de uma empresa de seguros ou de resseguros constitui um entrave à transferibilidade dos seus fundos próprios. Tal interpretação teria um efeito na solvência do grupo semelhante ao de proibir os benefícios da diversificação entre empresas de um determinado grupo.

Além disso, algumas partes interessadas alegam que a abordagem para calcular o RCS mínimo consolidado do grupo (adiante designado «RCM do grupo») pode resultar em consequências não intencionais. Com efeito, enquanto a nível individual o Requisito de Capital Mínimo (adiante designado «RCM») não deve descer abaixo de 25 % nem exceder 45 % do RCS de uma empresa⁴⁴, não existe tal «corredor» a nível de um grupo. Consequentemente, em alguns grupos, o RCM do grupo está próximo (ou é mesmo igual) ao RCS do grupo e o rácio de RCM do grupo pode ser inferior ou muito próximo do rácio de RCS do grupo⁴⁵. Por conseguinte, poderá haver casos em que um grupo deixa de respeitar o seu RCM de grupo antes do seu RCS de grupo. Nessas situações, o RCM do grupo limita os benefícios da diversificação que os grupos podem reconhecer nos seus requisitos de capital.

Por último, o tratamento de empresas de seguros ou de resseguros de países terceiros no RCM do grupo pode não ser suficientemente claro, apesar das orientações da EIOPA⁴⁶ sobre esta matéria.

ii. Utilização de uma combinação dos métodos 1 e 2

Quando é utilizada uma combinação de métodos, algumas ANS consideram que as empresas incluídas através do método 2 deveriam ainda assim contribuir para a parte consolidada do RCS do grupo⁴⁷. Outras não concordam com esta abordagem, que conduziria a uma dupla contabilização dos mesmos riscos, uma vez que essas empresas também contribuem para o

⁴² O artigo 335.º do Regulamento Delegado Solvência II, por exemplo, não estabelece uma distinção clara entre empresas comuns e operações conjuntas, conforme definidas na IFRS 11. Tal implica que, embora um segurador deva ter em conta o seu interesse numa empresa comum utilizando o método de equivalência para efeitos contabilísticos, poderá ter de utilizar a consolidação proporcional nos termos da Solvência II (o que requer informações mais pormenorizadas e que poderão não estar disponíveis).

⁴³ Ver considerando 101 da Diretiva Solvência II.

⁴⁴ Ver artigo 129.º, n.º 3, da Diretiva Solvência II. Importa aqui notar que este «corredor» não se aplica nos casos em que o RCM é igual ao limite mínimo absoluto conforme definido no artigo 129.º, n.º 1, alínea d), da diretiva.

⁴⁵ Tal pode acontecer porque a Solvência II impõe critérios de elegibilidade dos fundos próprios mais rigorosos para cobrir o RCM do grupo. Os fundos próprios de nível 3 e os fundos próprios complementares não são elegíveis para cobrir o RCM do grupo, ao passo que são elegíveis para cobrir o RCS do grupo.

⁴⁶ Disponível [nesta hiperligação](#).

⁴⁷ Podem ser considerados como contribuindo para os submódulos de concentração do risco acionista, cambial e de mercado.

RCS total do grupo através da parte proporcional dos seus RCS individuais⁴⁸. Por outro lado, ao utilizar exclusivamente o método 2, o RCS do grupo tem por base o RCS individual de cada empresa sem eliminar as operações intragrupo (conduzindo, portanto, à dupla contabilização dos mesmos riscos).

Outra incerteza prende-se com questão de saber se o método 2 também pode ser aplicado a sociedades gestoras de participações no setor dos seguros, e não apenas a seguradoras. Contudo, isto implicaria assegurar o cálculo de um requisito de capital nocional para essas empresas de forma consistente na União.

Por último, não é claro se o método 2 se pode aplicar a um subgrupo consolidado⁴⁹. A EIOPA considera que o método de dedução e agregação apenas se pode aplicar a empresas individuais.

iii. Modelos internos dos grupos⁵⁰

Em linha com a abordagem orientada para os riscos, a Solvência II permite que as empresas e grupos de seguros utilizem modelos internos para o cálculo do RCS, em vez da fórmula padrão, sob reserva da aprovação das autoridades de supervisão. O artigo 231.º da Diretiva Solvência II define os modelos internos dos grupos e estabelece regras sobre a forma como se deverá chegar a uma decisão conjunta sobre um pedido para a sua utilização.

Com base nas divulgações para efeitos de supervisão publicadas pelas ANS, existem 45 modelos internos aprovados⁵¹ a nível de um grupo em dez Estados-Membros diferentes. De modo geral, as ANS consideram que a Solvência II oferece as medidas e flexibilidade necessárias para avaliar, autorizar e monitorizar eficazmente a adequação dos modelos internos de um grupo.

Nos casos em que o âmbito de um modelo interno de um grupo não cubra todas as empresas de seguros e de resseguros coligadas (modelo interno de grupo parcial), os grupos podem decidir aplicar às empresas não cobertas pelo modelo interno:

- uma das técnicas de integração definidas no anexo XVIII do Regulamento Delegado (UE) 2015/35 da Comissão (adiante designado «Regulamento Delegado Solvência II»);
- o método de dedução e agregação (método 2).

Contudo, as técnicas de integração foram inicialmente concebidas para integrar riscos, e não empresas. Por conseguinte, a utilização dessas técnicas a nível de um grupo pode não refletir adequadamente algumas interdependências entre as empresas. Poderá também haver oportunidades para arbitragem regulamentar entre a utilização de uma técnica de integração

⁴⁸ Este argumento é discutível no que se refere ao risco cambial: o método 2 pode não captar apropriadamente o risco cambial resultante da utilização de uma moeda diferente a nível de empresa de um país terceiro e a nível do grupo.

⁴⁹ Tal implicaria que é possível calcular um requisito de capital em base consolidada a nível do subgrupo (ou seja, líquido de operações intragrupo e considerando os efeitos de diversificação entre as empresas desse subgrupo) e depois agregar esse requisito de capital ao resto do grupo.

⁵⁰ Ver artigo 242.º, n.º 2, alínea b)

⁵¹ Onze modelos internos integrais ou trinta e quatro modelos internos parciais.

(que não requer um processo de aprovação específico) e a utilização do método de dedução e agregação (que está sujeito à aprovação prévia das autoridades de supervisão). Com efeito, a inclusão de uma empresa pode ser mais vantajosa através de uma técnica de integração do que através do método de dedução e agregação⁵², salvo se a empresa em causa tiver a sua sede num país terceiro equivalente, caso em que o grupo pode ser incentivado a aplicar o método 2 para utilizar as regras locais⁵³.

Por último, a EIOPA indica que alguns grupos excluem certas jurisdições do âmbito dos seus modelos internos, devido a práticas de supervisão diferentes. Além disso, no contexto de um processo de decisão conjunta, o mesmo modelo interno pode ser implementado de diferentes formas a nível do grupo e a nível das empresas coligadas, relativamente a aspetos-chave como a implementação do ajustamento da volatilidade dinâmico ou a modelização do risco soberano. Essas divergências podem afetar a gestão de riscos do grupo.

iv. Tratamento de empresas de outros setores financeiros

As empresas de outros setores financeiros (por exemplo, instituições de crédito e financeiras, ou instituições de realização de planos de pensões profissionais) devem ser incluídas no cálculo da solvência do grupo através da sua parte proporcional dos fundos próprios e requisitos de capital setoriais⁵⁴. Tanto a EIOPA quanto as ANS são da opinião de que o quadro jurídico não especifica claramente de que modo essas empresas devem contribuir para a cobertura do RCS do grupo.

Em particular, não é fácil avaliar a qualidade e disponibilidade dos fundos próprios setoriais à luz dos princípios da Solvência II. De igual modo, o quadro jurídico não especifica o tratamento a dar às reservas prudenciais e aos acréscimos dos requisitos de capital setoriais.

Por último, o artigo 228.º da Diretiva Solvência II prevê que ao calcular a solvência de um grupo que inclua uma instituição de crédito ou financeira ou uma empresa de investimento coligada, esse grupo pode aplicar os métodos 1 ou 2 estabelecidos no anexo I da Diretiva 2002/87/CE⁵⁵, *mutatis mutandis*. Este artigo prevê igualmente que o método 1 só pode ser aplicado quando o supervisor do grupo «(...) considerar adequado o nível de gestão integrada e controlo interno relativamente às entidades a incluir no âmbito da consolidação». No entanto, na prática, os métodos estabelecidos na Diretiva 2002/87/CE dificilmente são exequíveis, devido às diferentes normas para avaliação e consolidação nos termos dos dois quadros e à falta de orientação sobre a forma como se deverá avaliar o nível de gestão integrada e controlo interno.

⁵² Os interesses minoritários, por exemplo, podem ser integrados como fundos próprios do grupo quando é utilizada uma técnica de integração, o que não pode ser feito quando é utilizado o método de dedução e agregação.

⁵³ Quando uma empresa de seguros ou de resseguros coligada incluída através do método 2 tem a sua sede num país terceiro equivalente na aceção do artigo 227.º da Diretiva Solvência II, os fundos próprios e os requisitos de capital dessa empresa podem ser determinados em conformidade com as regras locais para efeitos de cálculo da solvência do grupo.

⁵⁴ Ver artigo 335.º, n.º 1, alínea e), e artigo 336.º, alínea d), do Regulamento Delegado Solvência II.

⁵⁵ Diretiva 2002/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2002, relativa à supervisão complementar de instituições de crédito, empresas de seguros e empresas de investimento de um conglomerado financeiro e que altera as Diretivas 73/239/CEE, 79/267/CEE, 92/49/CEE, 92/96/CEE, 93/6/CEE e 93/22/CEE do Conselho e as Diretivas 98/78/CE e 2000/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, JO L 35 de 11.2.2003, p. 1.

IV. Pilares 2 e 3: governação e prestação de informações sobre o grupo⁵⁶

a. Governação do grupo

i. Aplicação «*mutatis mutandis*» a nível do grupo das disposições que são aplicáveis a nível individual

Os requisitos de governação a nível do grupo não são plenamente especificados na Diretiva Solvência II. Pelo contrário, a diretiva prevê simplesmente que diversas disposições que são aplicáveis a nível individual também se aplicam *mutatis mutandis* a nível do grupo. Isto faz com que seja mais difícil para os supervisores de grupos implementarem essas disposições, segundo a EIOPA. Os principais desafios dizem respeito:

- ao sistema de governação do grupo⁵⁷. Em primeiro lugar, as empresas não pertencentes ao setor dos seguros estão no âmbito dos grupos e são portanto abrangidas pelo sistema de governação do grupo, o que poderá ser difícil. Além disso, poderão surgir incertezas jurídicas relativamente à identificação e responsabilidade do «órgão de direção, administração ou supervisão» (adiante designado «AMSB» a nível do grupo⁵⁸. Por último, o AMSB de uma empresa individual poderá ser confrontado com objetivos contraditórios, uma vez que tem de assegurar a adequação do sistema de governação individual e a sua coerência com o sistema do grupo.
- aos requisitos de competência e de idoneidade⁵⁹, que dependem dos poderes de intervenção das ANS a nível das sociedades gestoras de participações. Além disso, no entendimento da EIOPA o âmbito de aplicação desses requisitos não é claro (o AMSB e/ou as pessoas que dirigem efetivamente a sociedade gestora de participações no setor dos seguros e/ou os titulares de funções importantes)⁶⁰.
- aos acréscimos de requisitos de capital do grupo⁶¹, em particular relativamente à governação. Uma vez que o sistema de governação do grupo é parcialmente definido através de uma referência à aplicação *mutatis mutandis* de disposições aplicáveis a nível individual, que está sujeita a interpretação, é mais difícil para um supervisor de grupo determinar que existe um desvio significativo em relação à diretiva.

Esses diferentes exemplos mostram que as disposições que utilizam a expressão «*mutatis mutandis*» deixam uma grande margem para interpretação e podem dificultar a aplicação pelos supervisores da sua própria interpretação das regras. A EIOPA forneceu orientações sobre algumas das questões supracitadas. Algumas ANS, ao transporem a Diretiva Solvência II para a legislação nacional, também desenvolveram as suas próprias regras ou orientações nacionais.

⁵⁶ Embora o « pilar 3 » também cubra a divulgação pública de informações sobre o grupo, este aspeto não se enquadra no âmbito deste capítulo.

⁵⁷ Ver artigo 246.º da Diretiva Solvência II.

⁵⁸ Mais precisamente, não existe uma definição do «AMSB do grupo» e o artigo 40.º da Diretiva Solvência II, relativo à responsabilidade dos AMSB, não se aplica *mutatis mutandis* a nível do grupo.

⁵⁹ Ver artigo 257.º da Diretiva Solvência II.

⁶⁰ Ver artigo 257.º (título e texto do artigo) e artigo 42.º da Diretiva Solvência II.

⁶¹ Ver artigo 233.º, n.º 6, da Diretiva Solvência II.

*ii. Gestão centralizada dos riscos a nível do grupo*⁶²

Os grupos de seguros e de resseguros são obrigados a estabelecer sistemas eficazes de gestão dos riscos e de controlo interno aplicados consistentemente em todas as empresas individuais abrangidas pela supervisão do grupo⁶³. Contudo, a Solvência II também prevê que os grupos podem requerer um regime de supervisão do grupo com gestão centralizada dos riscos (CRM), no qual os processos de gestão dos riscos e os mecanismos de controlo interno da empresa-mãe também abrangem as suas filiais⁶⁴. Por conseguinte, o regime CRM implica uma transferência das funções de gestão dos riscos de uma empresa coligada para a empresa participante do mesmo grupo.

Atualmente não existe nenhum caso de aplicação das disposições CRM. Em qualquer caso, o regime CRM provavelmente não teria impacto significativo na afetação de capital no seio de um grupo, porquanto as empresas de seguros ou de resseguros continuariam a ter de cumprir os seus requisitos de capital individuais. De modo mais geral, nos termos do quadro em vigor, não há um benefício claro para os grupos requererem o regime CRM. Nos casos em que o regime CRM seja aplicado, os acordos entre a empresa-mãe e as suas filiais relacionados com os processos de gestão dos riscos e mecanismos de controlo interno são abrangidos pelo âmbito da subcontratação. Por conseguinte, as empresas de seguros ou de resseguros pertencentes ao grupo continuariam a ter de cumprir todos os requisitos da Solvência II relativos à subcontratação e, em termos mais gerais, continuariam a ser responsáveis pela adequação do seu próprio sistema de governação.

b. Comunicação de operações intragrupo, concentrações de riscos e efeitos de diversificação a nível do grupo

*i. Operações intragrupo*⁶⁵

Operações intragrupo, é uma operação através da qual uma empresa de seguros ou de resseguros depende, direta ou indiretamente, de outras empresas do mesmo grupo ou de qualquer pessoa singular ou coletiva ligada às empresas desse grupo por relações estreitas, para o cumprimento de uma obrigação, contratual ou não e remunerada ou não⁶⁶.

Os grupos de seguros ou de resseguros são obrigados a comunicar aos supervisores de grupos as operações intragrupo significativas, pelo menos anualmente, bem como as operações intragrupo muito significativas, assim que isso seja praticável⁶⁷. Os supervisores de grupos têm também de definir os tipos de operações intragrupo que devem ser comunicados pelos grupos em todas as circunstâncias⁶⁸.

⁶² Ver artigo 242.º, n.º 2, alínea b); O regime de gestão centralizada dos riscos a nível do grupo substitui a proposta da Comissão de um «regime de apoio de grupo», que permitiria aos grupos assegurar o respeito de uma parte do RCS das filiais mediante uma promessa de que a empresa-mãe disponibilizaria capital às seguradoras coligadas quando necessário. O regime de apoio de grupo está fora do âmbito do [pedido da Comissão à EIOPA para aconselhamento técnico sobre a revisão da Diretiva Solvência II](#).

⁶³ Ver artigo 246.º, n.º 1, da Diretiva Solvência II.

⁶⁴ Ver artigos 236.º a 239.º da Diretiva Solvência II.

⁶⁵ Ver artigo 242.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva Solvência II.

⁶⁶ Ver artigo 13.º, n.º 19, da Diretiva Solvência II.

⁶⁷ Ver artigo 245.º, n.º 2, da Diretiva Solvência II.

⁶⁸ Ver artigo 245.º, n.º 3, da Diretiva Solvência II.

A definição de operações intragrupo contida na diretiva pode não ser suficientemente clara e exaustiva, o que dá azo a diferentes interpretações tanto entre os supervisores como entre os participantes do mercado. Em particular, a inclusão no âmbito da prestação de informações de sociedades gestoras de participações, empresas de serviços auxiliares e empresas de outros setores financeiros é dúbia.

Embora orientações da EIOPA pudessem ajudar a promover a convergência de supervisão, pode ainda haver a necessidade de garantir a segurança jurídica mediante a alteração da definição de operações intragrupo constante da Diretiva Solvência II. Uma clara delimitação do âmbito das operações intragrupo pode também ter um impacto no acionamento de medidas de aplicação, dado que as autoridades de supervisão têm o poder de adotar medidas no caso de as operações intragrupo (ou as concentrações de riscos) «(...) *constituírem uma ameaça para a sua situação financeira*»⁶⁹. A EIOPA indica apenas um caso em que tais medidas de aplicação foram utilizadas tanto a nível individual como a nível do grupo.

Os supervisores de grupos seguem diferentes procedimentos e utilizam diferentes critérios e limiares quando requerem a comunicação das operações intragrupo. Enquanto alguns supervisores consideram que uma abordagem caso a caso se justifica pela necessidade de ter em conta as especificidades de cada grupo, outras ANS acreditam que é necessária mais harmonização, porquanto limiares inapropriados (demasiado baixos ou demasiado altos) prejudicam a supervisão das operações intragrupo, que constitui parte integrante da avaliação de riscos global dos grupos.

*ii. Concentração de riscos*⁷⁰

As empresas de seguros e de resseguros participantes, as sociedades gestoras de participações no setor dos seguros e as companhias financeiras mistas são obrigadas a comunicar aos supervisores de grupos qualquer concentração de riscos significativa, pelo menos anualmente⁷¹. Os supervisores de grupos têm também de definir o tipo de riscos que devem ser comunicados pelos grupos em todas as circunstâncias⁷².

Contudo, não existe uma definição clara das concentrações de riscos. O artigo 376.º do Regulamento Delegado Solvência II define concentração de riscos «significativa» indiretamente pelo seu potencial impacto na solvência ou posição de liquidez do grupo. Esse artigo fornece igualmente uma lista não exaustiva de exposições diretas e indiretas, que deve ser considerada pelos grupos ao comunicarem as concentrações de riscos significativas.

A Diretiva Solvência II estabelece uma distinção clara entre concentrações de riscos significativas, para as quais devem ser definidos limiares quantitativos, e concentrações de riscos a comunicar em qualquer circunstância que devem ser definidas por «tipo». Enquanto algumas ANS respeitam estritamente esta distinção, outras combinam limiares quantitativos com critérios qualitativos (por exemplo, diferentes limiares dependendo da notação do instrumento). Nesta fase, a Comissão não dispõe de quaisquer indícios de que a diversidade de práticas de supervisão neste contexto seja prejudicial para a igualdade de condições.

⁶⁹ Ver artigo 258.º, n.º 1, da Diretiva Solvência II.

⁷⁰ Ver artigo 242.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva Solvência II.

⁷¹ Ver artigo 244.º, n.º 2, da Diretiva Solvência II.

⁷² Ver artigo 244.º, n.º 3, da Diretiva Solvência II.

Em termos mais gerais, a EIOPA identifica desafios similares para as operações intragrupo no tocante à determinação dos limiares e aos tipos de concentrações de riscos a comunicar: enquanto alguns supervisores privilegiam uma abordagem caso a caso, outras ANS defendem uma maior harmonização.

iii. Interações entre a Solvência II e a FICOD

Nos casos em que um grupo de seguros seja também (ou pertença a) um conglomerado financeiro sujeito a supervisão complementar nos termos do artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2002/87/CE (adiante designada «FICOD»), o supervisor do grupo nos termos da Solvência II pode decidir, após consulta das outras autoridades de supervisão envolvidas, não exercer a supervisão da concentração de riscos e/ou das operações intragrupo⁷³. Essa possibilidade justifica-se pela existência de requisitos similares de prestação de informações nos termos da FICOD⁷⁴.

A EIOPA comunicou apenas dois casos de utilização desta isenção⁷⁵. A FICOD prevê que, se não existir um limiar acordado, apenas as operações intragrupo que excedam 5 % do montante total dos requisitos de adequação de fundos próprios do conglomerado devem ser comunicadas. Se a parte do setor dos seguros do conglomerado não for muito grande comparativamente com a parte bancária, este limiar poderá ser demasiado elevado para cobrir suficientemente as operações relacionadas com seguros. Por conseguinte, na ausência de um acordo com o supervisor bancário sobre limiares mais pormenorizados, não haverá incentivo para o supervisor do grupo de seguros conceder a isenção.

*iv. Efeitos de diversificação num grupo*⁷⁶

Os grupos devem apresentar aos seus supervisores uma explicação adequada das diferenças entre a soma dos RCS de todas as empresas de seguros ou de resseguros coligadas do grupo e o RCS consolidado do grupo⁷⁷. Contudo, na opinião da EIOPA, a ausência de modelos harmonizados de prestação de informações sobre os benefícios da diversificação conduz a uma qualidade e grau de pormenor altamente divergentes das informações prestadas aos supervisores de grupos.

Todavia, não existe uma abordagem única para a avaliação dos benefícios da diversificação, que deve ser adaptada ao risco, natureza e complexidade de cada grupo. Por conseguinte, algumas ANS consideram que a comunicação e divulgação totalmente normalizada dos benefícios da diversificação não permite captar apropriadamente a situação específica de cada grupo.

⁷³ Ver artigo 213.º, n.º 3, da Diretiva Solvência II.

⁷⁴ Ver artigos 8.º e 9.º da Diretiva 2002/87/CE.

⁷⁵ De acordo com a [Lista do Comité Conjunto dos Conglomerados Financeiros](#) publicada em 2018, existem 81 conglomerados financeiros, dos quais 24 estão total ou parcialmente isentos da aplicação da FICOD.

⁷⁶ Ver artigo 242.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva Solvência II.

⁷⁷ Ver artigo 246.º, n.º 4, da Diretiva Solvência II.

V. Outros tópicos enumerados no artigo 242.º, n.º 2, da Diretiva Solvência II, que não estão relacionados com a supervisão de grupos.

a. Mediação dos conflitos em matéria de supervisão pela EIOPA⁷⁸

Até ao final de 2018, não houve nenhum pedido de mediação vinculativa. A EIOPA foi abordada por algumas ANS relativamente a eventuais mediações não vinculativas relacionadas com questões transfronteiriças. A EIOPA publicou o seu primeiro parecer de mediação não vinculativa em junho de 2018⁷⁹.

b. Regimes de garantia dos seguros (adiante designados «RGS»)⁸⁰

A situação na Europa no que respeita aos RGS⁸¹ é fragmentada. Enquanto alguns países têm mais do que um RGS, outros não têm qualquer RGS. Existem também diferenças substanciais relativamente aos ramos de atividade abrangidos, ao nível de cobertura, ao âmbito de aplicação⁸², às fontes de financiamento, ao papel dos RGS⁸³, à base de cálculo das contribuições dos participantes no mercado e à capacidade dos RGS para obterem fundos adicionais quando os fundos disponíveis não forem suficientes⁸⁴.

VI. Conclusão

De modo geral, o quadro prudencial da supervisão de grupos está a demonstrar a sua robustez, colocando ênfase na gestão e governação do capital e permitindo um melhor entendimento e monitorização dos riscos a nível do grupo. Contudo, algumas áreas do quadro poderão não assegurar uma aplicação harmonizada das regras por parte dos grupos e das ANS, com potenciais impactos na igualdade de condições e nas estratégias de gestão do capital.

O capítulo II revela que as aplicações divergentes da Solvência II em matéria de supervisão de grupos pode ser prejudicial para a proteção dos tomadores de seguros, dependendo da forma como as ANS determinam o âmbito de supervisão e exercem a supervisão ao nível das sociedades-mãe gestoras de participações. Salienta ainda a importância de assegurar uma supervisão adequada dos grupos cuja empresa-mãe esteja sediada num país terceiro. Além disso, à luz das grandes diferenças entre os poderes de supervisão das diferentes ANS, é necessário avaliar a adequação dos poderes de intervenção precoce integrados na Solvência II.

O capítulo III identifica diversas incertezas jurídicas e práticas de supervisão divergentes que podem ter um impacto significativo na solvência de um grupo. Essas incertezas prendem-se

⁷⁸ Ver artigo 242.º, n.º 2, alínea e), da Diretiva Solvência II.

⁷⁹ Disponível [nesta hiperligação](#).

⁸⁰ Ver artigo 242.º, n.º 2, alínea h). Esta secção não abrange os organismos responsáveis pela indemnização das vítimas referidos no artigo 10.º da Diretiva 2009/103/CE («Diretiva Seguro Automóvel»)

⁸¹ De acordo com o [Livro Branco da Comissão Europeia sobre os Sistemas de Garantia de Seguros](#), de 2010, «(...) os Sistemas de Garantia de Seguros (SGS) representam um último recurso de defesa do consumidor nos casos em que as seguradoras se veem 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 respetiva empresa seguradora se tornar insolvente».

⁸² Proteger os tomadores de seguros apenas no Estado-Membro de origem, ou alargar a proteção aos Estados-Membros de acolhimento onde a seguradora opera.

⁸³ Procurar a continuidade das apólices de seguros ou a indemnização dos tomadores de seguro pelo prejuízo.

⁸⁴ Por exemplo, emitindo títulos de dívida ou aumentando o montante das contribuições anuais.

com os fundos próprios, o RCS e o RCM dos grupos. A utilização de modelos internos do grupo pode levantar questões adicionais. Em primeiro lugar, uma aplicação diferente do mesmo modelo interno a nível individual e a nível do grupo quanto a aspetos-chave como o ajustamento da volatilidade dinâmico, pode afetar a gestão de riscos do grupo. Além disso, a utilização por parte de um grupo de um modelo interno parcial poderá gerar arbitragem regulamentar no tocante à forma como as entidades não abrangidas pelo âmbito do modelo serão integradas na solvência do grupo.

O capítulo IV ilustra a enorme margem de interpretação relativamente às disposições sobre a governação de grupos, que são geralmente definidas na Diretiva Solvência II como uma aplicação *mutatis mutandis* de requisitos individuais. Este capítulo identifica também alguns motivos pelos quais o regime CRM não é atualmente aplicado por qualquer grupo. No tocante aos requisitos do pilar 3, a EIOPA e as ANS consideram que a definição e o âmbito das operações intragrupo a comunicar são insuficientemente claros e exaustivos. Todavia, há opiniões divergentes entre os supervisores no que respeita ao nível apropriado de harmonização da comunicação das operações intragrupo e das concentrações de riscos, bem como no que se refere à quantificação dos efeitos da diversificação.

Por último, o cenário amplamente fragmentado dos RGS na Europa, como demonstrado no capítulo V, pode afetar a proteção dos tomadores de seguros, conforme ilustrado por diversos casos recentes de falências de seguradoras que operavam transfronteiras. A EIOPA continua atualmente a investigar de um modo mais aprofundado a necessidade de potenciais mudanças no sentido da harmonização dos RGS, na sequência do seu documento de reflexão publicado em 2018⁸⁵.

O artigo 242.º, n.º 2, da Diretiva Solvência II prevê que o relatório da Comissão pode ser acompanhado de propostas legislativas. O presente relatório identificou uma série de questões importantes que poderão ter de ser resolvidas, eventualmente através também de alterações legislativas. No entanto, é necessária uma análise mais aprofundada do impacto dessas potenciais alterações das regras. Por conseguinte, a Comissão considera adequado incluir a supervisão de grupos no âmbito da revisão geral da Diretiva Solvência II, em 2020. A Comissão convidou a EIOPA a prestar até 30 de junho de 2020 aconselhamento técnico sobre as questões identificadas no presente relatório, bem como sobre outras questões conexas que poderão ser prejudiciais para a proteção dos tomadores de seguros, enquanto parte da revisão da Diretiva Solvência II em 2020⁸⁶.

⁸⁵ Disponível [nesta hiperligação](#).

⁸⁶ Ver o [pedido da Comissão à EIOPA para aconselhamento técnico sobre a revisão da Diretiva Solvência II](#).