

II

(Actos preparatórios)

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

412.ª REUNIÃO PLENÁRIA DE 27 E 28 DE OUTUBRO DE 2004

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao resseguro e que altera as Directivas 73/239/CEE, 92/49/CEE do Conselho e as Directivas 98/78/CE e 2002/83/CE»

[COM(2004) 273 final — 2004/0097 (COD)]

(2005/C 120/01)

Em 10 de Junho de 2004, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 95.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta *supra* mencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 6 de Outubro de 2004, tendo sido relator FRANK von FÜRSTENWERTH.

Na 412.ª reunião plenária de 27 e 28 de Outubro de 2004 (sessão de 27 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 158 votos a favor, 4 votos contra e 3 abstenções, o seguinte parecer:

1. Introdução

1.1 Presentemente, não há na UE um quadro harmonizado para a supervisão de empresas de resseguros. Daí que, os sistemas de supervisão desta actividade diferem muito entre os Estados-Membros.

1.2 Por este motivo, em 21 de Abril de 2004, a Comissão apresentou a proposta de directiva relativa ao resseguro e que altera as Directivas 73/239/CEE, 92/49/CEE do Conselho e as Directivas 98/78/CE e 2002/83/CE. Os principais elementos dessa proposta são os seguintes:

- uma abordagem prudencial baseada na harmonização e no reconhecimento mútuo e nas regras sobre supervisão do seguro directo;
- uma abordagem acelerada, que prevê a introdução de uma directiva baseada nas regras sobre supervisão do seguro directo;
- um sistema de autorização obrigatório;
- requisitos da margem de solvência conformes aos aplicáveis ao seguro directo, com a possibilidade de recorrer a um procedimento de comitologia para aumentar essa margem.

2. Propostas da Comissão

2.1 A directiva tem por objectivo estabelecer um quadro harmonizado de supervisão das empresas de resseguros e empresas de resseguros cativas ⁽¹⁾ na União Europeia.

2.2 A proposta de directiva estabelece as condições mínimas necessárias para a obtenção da autorização oficial. Trata-se nomeadamente da obrigação de uma determinada forma jurídica, de apresentar um plano de empresa e de deter um fundo mínimo de garantia. O objecto da empresa de resseguros deve ser limitado às actividades de resseguros e operações conexas. Os accionistas qualificados e a administração da empresa são também sujeitos a supervisão. Uma autorização concedida é válida para toda a Comunidade.

2.3 A directiva visa impedir a constituição de garantias pelo ressegurador junto das empresas de seguro primário, desde que aquelas sejam obrigatórias nos termos das legislações nacionais. As garantias contratuais não estão abrangidas. Para além da

⁽¹⁾ Por cativa que exerce a actividade de resseguro entende-se uma resseguradora que pretence a uma empresa ou grupo de empresas que não operam como primeiro segurador ou ressegurador. A actividade empresarial de uma resseguradora cativa limita-se, por isso, à oferta de protecção por resseguro à empresa ou ao grupo de empresas a que pertence.

instauração de um mercado interno efectivo, a Comissão procura igualmente estabelecer uma avaliação comparativa internacional, a fim de reduzir os encargos para as empresas de resseguros europeias em todo o mundo através da constituição de garantias.

2.4 No quadro das disposições para a solvência das empresas, as actividades de resseguro não vida devem ser abrangidas pelos requisitos de solvência aplicáveis às empresas de seguro não vida directo. A margem de solvência pode ser aumentada até 50 % no quadro do procedimento de comitologia. Os requisitos de solvência das empresas de resseguros de vida devem ser conformes aos requisitos de solvência aplicáveis às empresas de seguro de vida directo. Sempre que uma empresa de resseguro oferecer simultaneamente resseguros vida e não vida, o valor total deve ser coberto por fundos próprios. Tal como as empresas de seguro directo, as empresas de resseguros também devem possuir um fundo mínimo de garantia igual ou superior a três milhões de euros. No tocante às empresas de resseguros cativas, esse valor pode ser reduzido para um milhão de euros.

2.5 A proposta de directiva define os poderes de supervisão apropriados para quando a situação financeira da empresa se deteriora, quando não constitui provisões técnicas adequadas ou quando a margem de solvência não atinge o nível exigido. Esses poderes correspondem aos existentes no domínio do seguro primário e englobam a apresentação de um plano de reequilíbrio da sua situação financeira e de um plano financeiro e a revogação da autorização.

2.6 As empresas de resseguros que podem ou estão autorizadas a realizar negócios no sector dos resseguros antes da data de aplicação da presente directiva podem continuar a fazê-lo sem pedir autorização. Estão sujeitas às disposições essenciais da directiva, embora os Estados-Membros possam conceder um período de transição suplementar de dois anos.

2.7 Na proposta são conferidos poderes de execução à Comissão para introduzir ajustamentos técnicos na directiva «comitologia».

2.8 Segundo as normas de supervisão das empresas de resseguros, as disposições das directivas vida, não vida e grupos de seguros devem ser adaptadas. Assim:

- a autoridade supervisora não pode recusar um contrato de resseguro por razões directamente relacionadas com a solidez financeira de uma empresa de resseguros comunitária;
- não é possível operar um sistema de reservas brutas em que os activos devem cobrir as transferências de contribuições e

as provisões técnicas para sinistros por regularizar (proibição de constituição de garantias);

- as empresas de seguros directos que também ofereçam resseguros estão sujeitas aos mesmos requisitos de solvência que as empresas de resseguros;
- a directiva relativa aos grupos de seguros está a ser alterada para pôr ao mesmo nível as empresas de resseguros e as empresas de seguros directos.

3. Observações na generalidade

3.1 O Comité congratula-se com a proposta da Comissão que contribui para consolidar o mercado financeiro europeu, garantindo que as empresas de resseguros e empresas de resseguros cativas dispõem de capital suficiente para respeitarem os compromissos assumidos. Assim, a posição das empresas de resseguros europeias nos mercados de seguros internacionais é reforçada de forma sustentada.

3.2 O Comité refere explicitamente a importância do sector de resseguros para o mercado financeiro europeu. Em 2002, o prémio total de resseguros dos 40 maiores resseguradores elevou-se a 138 601 200 000 de dólares americanos, dos quais 58 544 000 000 de dólares americanos provinham de empresas de resseguros da UE.

3.3 As actividades de resseguros referem-se em primeiro lugar às relações entre uma seguradora e uma resseguradora. As perdas de uma ou mais empresas de resseguros podem, porém, ter impacto no consumidor, se, devido a essas perdas, um segurador deixa de estar em condições de cumprir os seus compromissos. O Comité reconhece que a proposta de directiva aumenta indirectamente o nível de protecção dos consumidores comunitários. Ao mesmo tempo, o Comité refere que uma protecção suficiente da resseguradora também é do interesse do consumidor. Isso implica a existência no mercado europeu de uma capacidade de resseguro suficiente para os prémios apropriados.

3.4 O Comité acolhe com satisfação a abordagem acelerada da Comissão, ou seja, que as regras de supervisão dos resseguros sejam conformes às actuais regras de supervisão dos seguros primários. Esta é a posição correcta, em especial face ao projecto Solvência II em curso.

3.5 O facto de o mercado dos resseguros ser um mercado caracterizado pela globalidade é muito importante. Assim, o Comité solicita ao Parlamento Europeu, ao Conselho e à Comissão que, nas consultas em curso sobre a presente directiva, dêem especial atenção à questão da competitividade internacional do sector de resseguros europeu.

3.6 O Comité reconhece que o sector de resseguros europeu já comprovou a sua solidez financeira após os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001. Desta forma, qualquer novo encargo que onere o sector de resseguros europeu deve ser objecto de uma análise custo-benefício pormenorizada.

3.7 O Comité reconhece que, até ao momento, existiam diversos sistemas de supervisão na UE. Estes caracterizavam-se por uma combinação de disposições de solvência, de investimentos e de garantias. Segundo a proposta da Comissão, serão suprimidas disposições em vigor até agora em especial no domínio da constituição de garantias. Há que garantir que as autoridades de supervisão competentes desenvolvem confiança suficiente na futura legislação de supervisão e na sua utilização uniforme.

4. Requisitos de solvência no resseguro de vida (artigo 38.º)

4.1 Segundo a proposta de directiva, as regras de cálculo da margem de solvência das empresas de seguros de vida directos serão também utilizadas para as empresas de resseguros. No que se refere aos resseguros de vida, a Comissão propõe a adopção na íntegra das regras de solvência do sector de seguros directos. O cálculo da solvência inclui dois elementos: 3 % do montante em risco e 4 % das provisões matemáticas. Na opinião do Comité, isto representa um encargo desproporcionado para as empresas europeias de resseguros de vida. A proposta da Comissão:

- não tem em conta o perfil comercial/de risco do resseguro de vida e leva a uma capitalização excessiva inadequada da empresa de resseguro de vida;
- penaliza consideravelmente os resseguradores europeus em relação aos seus concorrentes internacionais (ver anexo); provoca receios de maior escassez de capacidades de resseguro;
- encarece bastante a protecção de resseguro;
- pode contribuir para desestabilizar os mercados financeiros, se, devido ao aumento dos custos, a empresa de seguro directo não adquirir a cobertura de resseguro necessária;
- sobrecarrega com novos custos consideráveis os sistemas privados de reforma por capitalização.

4.2 As empresas de seguro de vida e de resseguros de vida na Europa diferem bastante na sua estrutura de risco. No tocante ao resseguro de vida, os riscos de investimento permanecem em geral nos seguradores primários. Esta diferença já indica que a fórmula de solvência para os seguros de vida primários não reflecte adequadamente a estrutura de risco no domínio do resseguro de vida.

4.3 Uma comparação com os métodos de cálculo utilizados pelas agências de classificação revela que as exigências da proposta da UE seriam aparentemente excessivas. Assim, os requisitos de solvência nos EUA, assentes nos capitais em risco, também introduzem uma variável que depende da dimensão da carteira pertinente (0,8% para as carteiras de mais de 25 mil milhões de euros, ver anexo). A posição das autoridades de supervisão canadianas e das agências de classificação é similar.

4.4 Enquanto no domínio do seguro directo a relação entre o segurador e o cliente é ainda conduzida a nível nacional, o resseguro sempre foi uma operação internacional. Isso deve-se sobretudo à necessidade de diversificar os riscos no plano internacional. É, pois, preciso garantir uma igualdade de tratamento entre os fornecedores da União e entre os concorrentes internacionais estabelecidos nos EUA, nas Bermudas e na Suíça.

4.5 As empresas europeias de resseguros, que se confrontam com a concorrência mundial, deviam temer as consideráveis desvantagens em relação aos seus concorrentes extracomunitários, dado que estes últimos estão sujeitos a requisitos menos estritos em matéria de capitais próprios. As empresas de resseguros poderão provavelmente estabelecer-se em massa em centros de resseguros não europeus, tais como as Bermudas ou os EUA. Uma transferência das capacidades de resseguros debilitaria consideravelmente o mercado financeiro europeu. As exigências excessivas conduzirão inevitavelmente a uma escassez da capacidade de resseguro e/ou a um agravamento da cobertura de resseguro. O aumento dos preços do resseguro terá obviamente um impacto nos custos de produção do segurador directo e, portanto, no consumidor. Os preços mais elevados terão, assim, forçosamente uma influência negativa na criação de sistemas privados de reforma por capitalização.

4.6 Na opinião do Comité, semelhante panorama não contribui para o fomento do mercado interno europeu. Os novos Estados-Membros da UE, em particular, têm interesse em que o mercado interno europeu de resseguros funcione bem e serão especialmente afectados por qualquer alteração desvantajosa da estrutura do sector de resseguros.

4.7 O Comité chega, pois, à conclusão de que as propostas relativas ao cálculo da margem de solvência pelas actividades de resseguro de vida podem prejudicar a competitividade dos resseguradores europeus. Por isso, o Comité considera que se devem modificar claramente essas disposições da proposta.

4.8 Neste contexto, o Comité propõe aplicar também ao sector do resseguro de vida os cálculos de solvência utilizados no domínio do resseguro não vida.

4.8.1 O método de cálculo de solvência utilizado no domínio do resseguro não vida é mais que suficiente, tanto do ponto de vista do risco como da concorrência. A fórmula de solvência não vida está em perfeita harmonia com as exigências de solvência internacionais, o que exclui as desvantagens competitivas para as empresas de resseguros europeias.

4.8.2 A fórmula dos seguros não vida retrata adequadamente as empresas de resseguros vida. Dada a grande cobertura de riscos de mortalidade, as actividades de resseguros vida encontram-se mais próximas das actividades de seguros e resseguros não vida do que das dos seguros vida.

4.8.3 Os riscos que não são considerados na fórmula do seguro não vida podem facilmente ser tidos em conta no âmbito do projecto Solvência II.

4.8.4 Na perspectiva da técnica jurídica, essa fórmula é fácil de aplicar, pois a Comissão já apresentou um texto de directiva definitivo no projecto de proposta de directiva (terceira revisão).

4.8.5 A fórmula do seguro não vida permite às empresas de resseguros vida determinar atempadamente os seus requisitos de solvência, pois os dados necessários já existem na empresa e não devem ser coligidos primeiro. Esta fórmula parece vantajosa em especial devido à falta de informações disponíveis nas actividades internacionais.

4.8.6 A fórmula de solvência do domínio de seguros não vida presta-se especialmente bem a uma abordagem acelerada. É de aplicação fácil, pois não exige adaptações suplementares da fórmula para os casos, por exemplo, com garantias contratuais.

5. Requisitos de solvência no resseguro não vida (artigos 37.º e 55.º)

5.1 Segundo a proposta de directiva, as regras de cálculo da margem de solvência das empresas de seguros não vida directos serão também utilizadas para as empresas de resseguros não vida. Nesse contexto, esses requisitos devem poder ser aumentados até 50 %, no âmbito do método Lamfalussy.

5.2 O Comité considera adequado aplicar ao ressegurador não vida as mesmas disposições relativas à solvência que ao segurador não vida no quadro da abordagem acelerada. O Comité manifesta, porém, grandes reservas quanto ao alargamento do método Lamfalussy aos requisitos de solvência.

5.3 A proposta de directiva em apreço foi concebida como um projecto acelerado e não como uma directiva-quadro no

âmbito do método Lamfalussy. A adaptação dos requisitos de solvência deve ser feita, em primeiro lugar, no âmbito do projecto Solvência II mais vasto.

5.4 Neste caso também não se justifica a utilização do método Lamfalussy. Os requisitos de capitais próprios das empresas de resseguros não constituem em caso algum medidas de aplicação que podem ser adoptadas no âmbito do método Lamfalussy. Tendo em conta as longas negociações do sector bancário sobre o acordo de Basileia II, é fácil compreender que os requisitos de capitais próprios constituem a «peça fulcral» do futuro sistema de supervisão e não devem nunca ser considerados apenas um detalhe a resolver posteriormente.

5.5 Na opinião do Comité, os requisitos concretos de capitais próprios devem constar da própria directiva e não de uma legislação comunitária posterior. Essa distinção é também defendida pelo actual projecto da Convenção, que estipula que as disposições essenciais devem constar da própria directiva. Assim, a referência da Comissão a uma vasta consulta das partes envolvidas não é suficientemente abrangente.

6. Factores para resseguros e retrocessão (artigos 37.º e 38.º)

6.1 A proposta de directiva prevê que, no cálculo da margem de solvência, as retrocessões a outros resseguradores só devem ser tidas em conta num máximo de 50 % do montante bruto dos sinistros. Isso está em conformidade com a legislação em vigor no domínio do seguro vida e não vida. No que se refere à supervisão das empresas de resseguros, a proposta de directiva deve contribuir bastante para o reforço da solidez financeira do sector de resseguros da União Europeia. Nesse contexto, o Comité considera que se justifica reconhecer plenamente as cessões do segurador e as retrocessões do ressegurador, desde que o cessionário ou o retrocessionário estejam sujeitos a um controlo na União Europeia.

6.2 O Comité recomenda um aumento dos factores de resseguro e de retrocessão, tendo em conta nomeadamente os requisitos acrescidos no sector dos seguros para a resolução de problemas que afectam a sociedade em geral. Em especial depois dos atentados de 11 de Setembro de 2001, nem sempre foi possível encontrar soluções financeiramente vantajosas para responder aos pedidos de cobertura de riscos terroristas para a indústria e aviação, em virtude dos fracos factores de resseguro e de retrocessão. Em alguns Estados-Membros, ainda não se encontrou qualquer solução para o seguro contra os riscos terroristas por causa do fraco factor de retrocessão.

7. Regras relativas ao investimento (artigo 34.º)

7.1 O Comité aceita o princípio de investimento qualitativo (o denominado princípio do «gestor prudente»), constante do artigo 34.º. Tendo em conta as particularidades e sobretudo o carácter internacional da actividade de resseguro, esta abordagem é mais apropriada do que uma abordagem rígida quantitativa. A UE adopta, assim, uma abordagem moderna, também recomendada pela Associação Internacional das Autoridades de Supervisão dos Seguros (IAIS). Ao mesmo tempo, o Comité reconhece evidentemente que uma abordagem qualitativa não é um salvo-conduto, exigindo que as empresas controlem e melhorem permanentemente os seus processos de investimento.

7.2 Como, com a directiva, são para reduzir ou revogar regras de supervisão até agora vigentes (como o depósito), recomenda-se que se conceda, na directiva, aos Estados-Membros a possibilidade de exigirem às resseguradoras domiciliadas no seu território a utilização de prescrições de estabelecimento quantitativas adicionais, com a condição de tais prescrições se justificarem com base no «princípio do gestor prudente» assim como nas obrigações assumidas.

8. Período de transição (artigo 51.º)

As empresas de resseguros não estão, presentemente, sujeitas a nenhum quadro jurídico europeu uniforme. O Comité recomenda que a Comissão examine em profundidade a eventual necessidade de outras disposições transitórias. Estas poderão

referir-se, por exemplo, aos instrumentos de capital próprio utilizados neste momento pelo ressegurador, que não são reconhecidos no âmbito dos requisitos de capitais próprios para o segurador primário.

9. Conclusões

9.1 O Comité aprova, com as reservas mencionadas, a proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao resseguro e que altera as Directivas 73/239/CEE, 92/49/CEE do Conselho e as Directivas 98/78/CE e 2002/83/CE, apresentada pela Comissão. Considera que a proposta abrange quase todos os domínios da supervisão das empresas de resseguros. Quando a directiva estiver plenamente em vigor, contribuirá para o reforço e para a estabilidade dos mercados de resseguros da União Europeia, em conformidade com o objectivo da Comissão.

9.2 Depois de examinada a proposta da Comissão, o Comité debruçou-se sobre alguns aspectos da proposta de directiva, a fim de dar à Comissão indicações e propostas concretas quanto a reflexões e análises mais aprofundadas. O Comité propõe aplicar também ao sector do resseguro de vida os cálculos de solvência utilizados no domínio do resseguro não vida. Acresce que, os requisitos de solvência não deviam entrar no campo de aplicação do método Lamfalussy. Salientando a importância da proposta de directiva, o Comité solicita um processo legislativo célere.

Bruxelas, 27 de Outubro de 2004.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Anne-Marie SIGMUND
