Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2009/138/CE no que respeita à proporcionalidade, à qualidade da supervisão, à comunicação de informações, às medidas de garantia a longo prazo, aos instrumentos macroprudenciais, aos riscos em matéria de sustentabilidade, à supervisão de grupos e à supervisão transfronteiras

[COM(2021) 581 final — 2021/0295 (COD)]

e Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro para a recuperação e resolução das empresas de seguros e de resseguros e que altera as Diretivas 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2009/138/CE, (UE) 2017/1132 e os Regulamentos (UE) n.º 1094/2010 e (UE) n.º 648/2012

[COM(2021) 582 final — 2021/0296 (COD)]

(2022/C 275/08)

Relator: **Jörg Freiherr FRANK VON FÜRSTENWERTH**

Correlator: **Christophe LEFÈVRE**

Consulta	Parlamento Europeu, 22.11.2021
	Conselho da União Europeia, 26.11.2021
Base jurídica	Artigos 114.º e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social
Adoção em secção	8.2.2022
Adoção em plenária	23.2.2022
Reunião plenária n.º	567
Resultado da votação	
(votos a favor/votos contra/abstenções)	169/0/2

1. **Conclusões e recomendações**

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) concorda com a avaliação da Comissão Europeia de que o quadro Solvência II, assente em três pilares (requisitos quantitativos de fundos próprios; organização interna, supervisão; comunicação de informações, transparência), se tem revelado útil. No entanto, tendo em conta os ensinamentos retirados da crise das dívidas soberanas, a política de taxas de juro baixas, os primeiros efeitos da crise desencadeada pela pandemia de COVID-19, que ainda está longe de ter terminado, e a certeza de que outras crises ocorrerão, impõem-se ajustamentos do quadro normativo.

1.2. O CESE congratula-se com o facto de a Comissão Europeia abordar a questão dos riscos sistémicos no setor dos seguros. O perfil de risco das empresas de seguros está a mudar. No contexto da crise climática, o setor dos seguros, especialmente no que respeita aos seguros contra os impactos das alterações climáticas e os novos riscos ambientais (por exemplo, a biodiversidade), enfrenta grandes desafios. Por outro lado, as empresas de seguros, no seu papel de investidoras, estão expostas a riscos mais elevados. Em particular, os riscos materiais, os riscos de responsabilidade e os riscos de transição relacionados com as alterações climáticas não são adequadamente avaliados.

1.3. O CESE apoia a intenção da Comissão Europeia de criar um quadro regulamentar que promova o reforço do papel desempenhado pelo setor dos seguros enquanto investidor no financiamento da transição para uma economia sustentável e no combate à crise da COVID-19 e às alterações climáticas. O CESE sublinha, ao mesmo tempo, o elevado interesse da sociedade civil na estabilidade do setor financeiro e defende a necessidade de assegurar níveis sólidos de cobertura por fundos próprios e de provisão para riscos no setor dos seguros. As instabilidades no setor de seguros conduziriam a um claro retrocesso nos esforços para combater a crise climática e superar os efeitos da pandemia.

2. **Observações na generalidade**

2.1. *A abordagem da Comissão Europeia*

2.1.1. O CESE concorda com a avaliação da Comissão Europeia de que o quadro Solvência II, assente em três pilares (requisitos quantitativos de fundos próprios; organização interna, supervisão; comunicação de informações, transparência), se tem revelado útil. O quadro Solvência II tem conduzido eficazmente o setor dos seguros durante a turbulência provocada pela crise das dívidas soberanas, e no contexto da política de taxas de juro baixas, que ainda perdura, e dos primeiros efeitos da pandemia de COVID-19, que ainda está longe de ter terminado. O CESE considera útil e necessário tirar as necessárias conclusões da experiência de aplicação do quadro, sobretudo no que diz respeito a questões de proporcionalidade e às disposições relativas aos requisitos de fundos próprios e às provisões para riscos. Este último aspeto é decisivo para as necessidades de capital das empresas e, por conseguinte, para o papel que as empresas de seguros podem desempenhar enquanto fornecedoras de produtos e investidoras na economia.

2.2. *Coerência com outras políticas da UE*

2.2.1. A execução do Pacto Ecológico Europeu e a recuperação dos efeitos da pandemia de COVID-19 são prioridades políticas absolutas, cuja execução exige um forte investimento de capital público e privado. Como investidor a longo prazo, o setor dos seguros europeu — que, em 2020, registou um volume de investimento superior a dez triliões de euros — poderia dar um contributo muito mais significativo para o financiamento da transição para uma economia com impacto neutro no clima, bem como de projetos de infraestruturas e de projetos de habitação a preços acessíveis. A capacidade para a prestação de tal contributo é, em grande medida, determinada pelas disposições relativas à dotação de fundos próprios e às provisões para riscos previstas no quadro Solvência II.

2.2.2. O CESE apoia a intenção da Comissão Europeia de criar um quadro regulamentar que promova o reforço do papel desempenhado pelo setor dos seguros enquanto investidor no financiamento da transição para uma economia sustentável e no combate da crise da COVID-19. O CESE sublinha a necessidade de assegurar, ao mesmo tempo, que os objetivos de proteção do quadro Solvência II, nomeadamente a proteção dos segurados e dos beneficiários e a preservação da estabilidade financeira, não sejam comprometidos. Tal proteção poderá ser colocada em risco se, para promover o Pacto Ecológico Europeu, os investimentos das empresas de seguros deixarem de se basear numa estrita avaliação dos riscos. As disposições relativas à defesa do consumidor do quadro Solvência II devem abranger os investimentos e as atividades do setor dos seguros nos setores em que as empresas de seguros investem por exigência das autoridades ou do governo. Tais investimentos podem ser mais tarde, conforme o caso, recompensados ou penalizados. Em todo o caso, quaisquer investimentos no âmbito do Pacto Ecológico Europeu ou — por exemplo — do Instrumento de Recuperação da União Europeia («NextGenerationEU») devem estar sujeitos à mesma prática de avaliação de riscos que é utilizada para todos os outros investimentos. Uma supervisão prudencial sustentável exige uma avaliação dos riscos com base em dados factuais a considerar para a determinação do capital. O CESE apoia sem reservas a abordagem da Comissão Europeia no sentido de rever as regras em vigor em matéria de requisitos de fundos próprios para determinar em que casos conduziram a uma dotação de fundos próprios inadequada (excessiva ou insuficiente). As propostas da Comissão Europeia expõem a margem de manobra que tal abordagem pode criar. No entanto, nos casos em que os requisitos de capital sejam demasiado baixos (por exemplo, no caso dos riscos relacionados com as alterações climáticas), cabe aumentá-los, a fim de assegurar a estabilidade do setor.

2.2.3. O CESE apoia os esforços da Comissão Europeia no sentido de dar um novo contributo fundamental para a concretização da União dos Mercados de Capitais. A realização do mercado interno facilitaria não só o financiamento da retoma económica pós-COVID-19, mas também o financiamento do Pacto Ecológico Europeu. Tanto mais que os consumidores poderiam contribuir para se avançar no sentido da concretização de um verdadeiro mercado interno de capitais, apesar dos muitos obstáculos jurídicos e práticos à realização da União dos Mercados de Capitais que subsistem.

2.2.4. O CESE é favorável ao reforço do papel do setor dos seguros no financiamento da transição ecológica preconizado pela Comissão Europeia. O setor dos seguros deve também ter por objetivo atenuar todos os impactos ambientais e sociais negativos dos seus investimentos e atividades de seguros. Neste contexto, é útil a articulação com a taxonomia da UE. O CESE defende que os objetivos de sustentabilidade social também sejam sistematicamente tidos em conta, nomeadamente porque o desrespeito pelos direitos dos trabalhadores e pelos direitos humanos pode gerar um risco mais elevado.

2.2.5. As propostas preveem, em vários pontos, medidas de simplificação do complexo quadro Solvência II que merecem o apoio do CESE. Não faz sentido, e deve ser rejeitado, que os utilizadores de modelos internos passem a ter de apresentar informações adicionais como se aplicassem a fórmula-padrão. Cabe excluir a duplicação da obrigação de apresentar informações.

2.3. *Atos delegados*

2.3.1. O CESE reconhece o direito da Comissão Europeia de estabelecer regras específicas, nomeadamente técnicas, por meio da adoção de atos delegados. Esta apresenta uma série de propostas que pretende executar através de atos delegados. Estas propostas incidem sobre questões de grande relevância e significado económico. Refira-se, nomeadamente, o ajustamento à volatilidade, o ajustamento compensatório e a extrapolação, bem como a decisão eminentemente política sobre os termos, incluindo no que se refere às limitações na avaliação dos riscos dos investimentos, em que o financiamento do Pacto Ecológico deve ser facilitado. O CESE apoia, neste como em outros casos, a adoção de decisões sobre matérias de política económica fundamentais através do processo legislativo ordinário, com a participação do Parlamento e a consulta prévia da sociedade civil, e não por meio de atos delegados. Antes da aprovação do pacote Solvência II, o Parlamento Europeu, a Comissão Europeia e o CESE deviam dispor de uma imagem clara do conteúdo e do impacto dos atos delegados.

2.4. *Avaliação das recalibragens — Avaliações de impacto: Competitividade*

2.4.1. O CESE propõe a realização de uma avaliação completa da lógica subjacente ao quadro Solvência II nos próximos anos. As condições-quadro mudaram muito e de diversas formas, e continuarão a mudar, o que torna tal avaliação imprescindível. Neste contexto, uma verificação da competitividade poderia ser útil para determinar o impacto das regras alteradas na competitividade do setor europeu dos seguros à escala do mercado mundial.

3. **Observações na especialidade**

3.1. *Proporcionalidade e limiares aplicáveis*

3.1.1. O CESE congratula-se com a intenção da Comissão Europeia de reforçar o princípio da proporcionalidade. A simplificação do dispositivo normativo, muito complexo e oneroso, é importante, em especial para as empresas de seguros de pequena dimensão e com menor exposição a riscos, que representam uma componente importante da diversidade regional. O CESE considera que a revisão e o ajustamento, com base em regras, dos requisitos do quadro Solvência II no que respeita à gestão de riscos e à comunicação de informações é uma boa medida. Lamenta, no entanto, que a definição dos requisitos continue a basear-se apenas na dimensão da empresa e não na comparação do âmbito dos requisitos prudenciais com os riscos reais da empresa de seguros associados ao respetivo modelo empresarial.

3.1.2. Um ponto forte importante do mercado de seguros europeu é a diversidade de pequenas e médias empresas, entre as quais se contam empresas ativas a nível internacional e empresas com grande relevância a nível regional. Assim como a diversidade de formas jurídicas: sociedades anónimas ou cooperativas. Esta diversidade não pode ser posta em causa com a imposição de encargos burocráticos excessivos às empresas de seguros.

3.2. *Medidas de garantia a longo prazo*

3.2.1. O CESE apoia a intenção da Comissão Europeia de criar condições para que o setor dos seguros, através de uma cobertura com um nível adequado de capital, se envolva mais fortemente no financiamento da execução do Pacto Ecológico Europeu, na luta contra as alterações climáticas e respetivas consequências, bem como na luta contra o impacto da crise da COVID-19. A execução do Pacto Ecológico Europeu não pode fracassar devido a um financiamento insuficiente da transição para uma economia sustentável, e os ODS não devem ser comprometidos por requisitos de capital insuficientes, que transformem de forma artificial atividades altamente poluentes em investimentos rentáveis. A revisão das regras relativas aos requisitos de fundos próprios necessários será a solução para abordar estas questões. O CESE considera que é imperativo alterar o quadro Solvência II, mas apenas na medida em que essa alteração não comprometa os objetivos de supervisão da proteção dos segurados e dos beneficiários, bem como o objetivo de estabilidade financeira. Há que procurar estabelecer um equilíbrio entre, por um lado, os incentivos para que as empresas de seguros invistam em atividades orientadas para objetivos sociais e ecológicos e, por outro, os requisitos prudenciais. Tal equilíbrio ainda não está assegurado.

3.2.2. O CESE apoia as propostas da Comissão Europeia no sentido de diminuir a volatilidade dos investimentos a longo prazo através do ajustamento à volatilidade proposto. No entanto, ao mesmo tempo, a Comissão Europeia ao propor a mudança para uma correção de risco relativa (dedução percentual do *spread*) está a aumentar a volatilidade. Tal é contraproducente. O CESE não compreende por que razão não se mantém o fator de correção em vigor.

3.2.3. As propostas da Comissão Europeia relativas à alteração da margem de risco (por exemplo, taxa de custo do capital de 5 % e a não consideração do fator de liquidez), ao risco da taxa de juro e à correlação entre o *spread* e o risco da taxa de juro são pertinentes, e não comprometem os objetivos de proteção do quadro Solvência II. No entanto, é necessário prestar especial atenção aos textos de nível 2, uma vez que as propostas conducentes a uma melhoria geral podem também ter um efeito negativo nas carteiras de investimento das pequenas e médias empresas de seguros.

3.2.4. O CESE saúda, em princípio, as propostas da Comissão Europeia de revisão dos critérios de autorização para a classe de ativos dos investimentos de capital próprio de longo prazo, desde que a estabilidade financeira esteja garantida em simultâneo. Tais medidas possibilitarão às empresas de seguros beneficiarem de um tratamento prudencial favorável, sempre que disponibilizem recursos de capital a longo prazo para a economia, desde que tal capital seja investido segundo objetivos sociais e ecológicos. É de evitar normas excessivamente complexas. Uma vez mais, só poderá ser efetuada uma avaliação final quando as propostas de nível 2 forem conhecidas.

3.2.5. A Comissão Europeia anuncia a intenção de apresentar um novo método de extrapolação. A extrapolação é um método de cálculo que possibilita a constituição de provisões para contratos de seguro, cujos prazos se prolongam até um período futuro em relação ao qual não existem informações dos mercados de capitais fiáveis sobre taxas de juro sem risco. Este método é um fator essencial no cálculo das provisões e, consequentemente, das necessidades de capitais próprios. A extrapolação é particularmente importante para os seguros de vida, mas não apenas nesse ramo. A própria Comissão Europeia reconhece na sua Comunicação COM(2021) 580 final que a proposta, que concretizará num ato delegado posterior, «terá um impacto significativo nos recursos de capital das seguradoras em vários mercados». Esse impacto significativo traduzir-se-á, com base nas estimativas até à data, em necessidades adicionais de capital superiores a 10 % nos seguros do ramo não-vida, tendo um efeito potencialmente contrário às medidas de desbloqueamento de capitais nas empresas de seguros. O CESE considera que intervenções de grande relevância, como a que está em causa, devem ser decididas através do processo legislativo ordinário.

3.3. *Análises de cenários climáticos e mandato da EIOPA* [1] *no que respeita aos riscos de sustentabilidade*

3.3.1. O CESE apoia plenamente as disposições propostas no sentido de as empresas de seguros identificarem todas as exposições objetivas a riscos com respeito às alterações climáticas e avaliarem o respetivo impacto a médio e longo prazo nas suas atividades. O CESE recomenda alargar esta análise de cenários a todos os riscos ambientais e aplicar o conceito de dupla materialidade a estes requisitos. As empresas de seguros devem também ser obrigadas a avaliar e, se for caso disso, a atenuar o impacto das suas atividades nas alterações climáticas e no ambiente em geral.

3.3.2. O CESE congratula-se com a proposta da Comissão Europeia de encarregar a EIOPA, após solicitação de um relatório ao Comité Europeu do Risco Sistémico que deverá ser apresentado até 28 de junho de 2023, de propor possíveis ajustamentos dos requisitos de capital tendo em conta riscos de sustentabilidade. O debate de temas como este, com vastas implicações, numa base empírica, é positivo. O CESE considera, no entanto, que o prazo para a apresentação do relatório é pouco ambicioso. A luta contra os efeitos das alterações climáticas impõe uma atuação mais célere. O CESE chama desde já a atenção para o facto de que a elaboração de conclusões sobre as propostas em apreço incidirá sobre questões fundamentais relacionadas com o financiamento do Pacto Ecológico Europeu. Por conseguinte, não serão questões de natureza técnica, mas sim política, que devem, no entender do CESE, ser tratadas através do processo legislativo ordinário com a participação do Parlamento Europeu.

3.4. *Supervisão de grupos*

3.4.1. A prática de supervisão tem revelado lacunas regulamentares no domínio da supervisão de grupos. O CESE apoia as propostas da Comissão Europeia no sentido de incluir diretamente as sociedades gestoras de participações no setor dos seguros e as companhias financeiras mistas no âmbito do quadro prudencial da UE. Do ponto de vista do consumidor, é importante garantir que a apresentação externa de um grupo seja transparente no que diz respeito às suas relações de responsabilidade.

3.5. *O papel das empresas de seguros em tempos de pandemia e no quadro de outros acontecimentos com grandes repercussões económicas*

3.5.1. O CESE concorda com a apreciação da Comissão Europeia de que a pandemia colocou em evidência a necessidade de informações mais claras e simples sobre as condições da cobertura de seguro e as garantias concedidas aos consumidores, especialmente no que diz respeito à interrupção das atividades comerciais e aos seguros de viagem, bem como a necessidade de verificar constantemente se os produtos de seguros continuam a corresponder às necessidades dos consumidores. É igualmente importante que os consumidores possam fazer valer os seus direitos. É evidente que a supervisão dos produtos de seguros até aqui praticada não tem sido suficientemente eficaz. O CESE apela à Comissão para que inste a EIOPA a apresentar propostas concretas sobre a melhor forma de abordar o problema descrito, há muito reconhecido.

3.5.2. A pandemia, os efeitos das alterações climáticas que temos sentido na Europa a uma escala sem precedentes, com incêndios florestais, secas, degradação das florestas, chuvas torrenciais e inundações, bem como novos riscos graves, como os riscos cibernéticos, levantam a questão da disponibilidade de cobertura de seguro para tais acontecimentos que tenderão a ser recorrentes. O CESE apoia vivamente o plano da Comissão Europeia de, até 2022, promover um diálogo sobre o tema da resiliência climática, iniciativa que deverá reunir empresas de seguros, empresas de resseguros, entidades do setor público e outras partes interessadas pertinentes. O CESE apela para que os representantes da sociedade civil sejam associados a este diálogo desde o início.

---

[1] Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA).

3.6. *Sistemas de garantia de seguros, recuperação e resolução e novas medidas de supervisão*

3.6.1. A Comissão Europeia não apresenta qualquer proposta para a harmonização da amálgama de sistemas de garantia de seguros existente na Europa. Essa questão é ignorada, não obstante os sistemas de garantia de seguro proporcionarem, em última instância, uma proteção importante aos segurados e beneficiários. Uma harmonização a nível europeu dos sistemas de garantias de seguros, que tenha em conta o tipo de produtos e, consequentemente, a necessidade de proteger o consumidor, reforçaria a confiança num mercado interno de seguros europeu. O CESE considera urgente proceder à harmonização de, pelo menos, um conjunto de regras mínimas dos sistemas de garantia de seguros, tal como é proposto pela EIOPA. Por outro lado, o CESE partilha a preocupação expressa pela Comissão Europeia de que tal harmonização poderá implicar para os mercados de seguros de alguns Estados-Membros, que ainda não têm qualquer sistema de garantia de seguros, um encargo financeiro significativo que não lhes parecerá aceitável no momento atual de recuperação da crise da COVID-19. O CESE insta a Comissão Europeia a começar por apresentar rapidamente uma proposta de um quadro mínimo para os sistemas de garantia de seguros, que, com o devido período de transição, trate o tema, sem sobrecarregar os mercados.

3.6.2. Com a proposta para um quadro de recuperação e resolução ([2]), a Comissão Europeia reforça os instrumentos de supervisão prudencial que deverão permitir às autoridades de supervisão intervirem rápida e eficientemente numa situação de crise e, sobretudo, numa situação de crise emergente de uma empresa. Estes instrumentos incluem medidas, tais como a execução de um plano de recuperação preventivo e de um plano de resolução, incluindo a nível do grupo. Os instrumentos e os poderes no tocante à resolução são definidos. A este respeito, falta uma delimitação clara em relação às medidas de supervisão do quadro Solvência II em vigor. A chamada hierarquia de intervenção, que tem demonstrado ser útil, é, em muitos casos, posta em causa, uma vez que os novos poderes de intervenção devem ser exercidos antes do incumprimento do requisito de capital de solvência. O CESE considera indispensável que as medidas propostas sejam alinhadas de forma coerente com as regras da hierarquia de intervenção. As regras de resolução devem facilitar uma abordagem harmonizada a nível do grupo, em especial no caso de grupos financeiros mistos.

3.6.3. É argumentado contra as propostas que a experiência com a pandemia de COVID-19 e, sobretudo, com a política de taxas de juro baixas tem demonstrado que o dispositivo Solvência II seria suficiente para ultrapassar situações difíceis. Ainda que tal possa ser, em grande medida, verdade, o CESE discorda dessa argumentação. À luz da experiência adquirida com crises financeiras passadas, o CESE considera que é urgente assegurar uma intervenção, com medidas faseadas, a nível das empresas em situação de crise, incluindo antes do incumprimento dos requisitos de capital mínimos, desde que existam indícios claros da deterioração da situação. O CESE salienta que na definição concreta das regras, bem como na sua aplicação, é fundamental definir e delimitar claramente as tarefas da EIOPA e das autoridades de supervisão nacionais.

Bruxelas, 23 de fevereiro de 2022.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Christa SCHWENG

([2]) COM(2021) 582 final.