COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 22.9.2021
COM(2021) 580 final

# COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

## sobre a revisão do quadro prudencial da UE aplicável às seguradoras e resseguradoras no contexto da recuperação pós-pandemia da UE

## 1. O QUADRO SOLVÊNCIA II E O CONTEXTO DA SUA REVISÃO

As apólices de seguro fazem parte integrante da vida quotidiana dos cidadãos europeus. Para muitas atividades sociais e económicas, é necessária a subscrição de uma apólice de seguro como proteção contra riscos potenciais. Um contrato de seguro pode também ser um produto de poupança, que determinará o bem-estar dos titulares no longo prazo, enquanto as seguradoras canalizam estas poupanças através dos mercados financeiros para a economia real. As companhias de seguros e de resseguros desempenham igualmente um papel essencial na economia real, uma vez que cobrem os riscos dos indivíduos e das empresas em troca do pagamento de prémios. Ao agrupar os prémios de uma grande variedade de clientes e ao diversificar relativamente a um grande número de riscos individuais, os seguros privados proporcionam proteção a um preço acessível para os indivíduos e as empresas contra acontecimentos que, de outro modo, seriam potencialmente devastadores do ponto de vista financeiro, contribuindo assim para a resiliência das nossas economias e sociedades.

A capacidade de investimento das seguradoras está orientada para a economia real e contribui para a recuperação económica e o financiamento de longo prazo das empresas europeias, incluindo as PME, e das infraestruturas, que criam emprego e crescimento na União. De acordo com os dados da Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA), em 2020 as seguradoras da UE recolheram mais de um bilião de EUR em prémios e procederam a indemnizações no montante de cerca de 800 mil milhões de EUR[1].

No final de 2020, em termos globais, as seguradoras e resseguradoras da UE tinham em reserva mais de 7 biliões de EUR para poderem pagar as indemnizações futuras esperadas e detinham ativos num valor superior a 10 biliões de EUR, o que faz do setor um dos maiores investidores institucionais. O setor permaneceu bem capitalizado durante a pandemia de COVID-19, com um rácio médio de capital regulamentar em relação aos requisitos de capital de 235 % no final de 2020, embora 7 pontos percentuais abaixo do nível registado no final de 2019.

Tendo em conta o seu papel crucial, a resiliência financeira das seguradoras reveste-se de uma importância primordial. As regras prudenciais deste setor estão estabelecidas na Diretiva 2009/138/CE (Solvência II)[2], que é aplicável desde 1 de janeiro de 2016. Os principais objetivos da Diretiva Solvência II consistem em proteger os tomadores e beneficiários de seguros, bem como preservar a estabilidade financeira.

A referida diretiva contém vários mandatos para que a Comissão reveja o funcionamento dos elementos-chave das regras prudenciais:

[1] Os valores relativos aos prémios e indemnizações são apresentados em valor bruto de resseguro e agregados para o seguro direto na UE-27.
[2] 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 (JO L 335 de 17.12.2009, p. 1).

– A Comissão deve avaliar o funcionamento das medidas que abrangem a situação específica das seguradoras que concedem **garantias de longo prazo**, que sejam relevantes para muitos produtos de seguros de vida. Estas «medidas de garantia de longo prazo» visam atenuar o impacto das flutuações do mercado no curto prazo sobre as posições de solvabilidade das seguradoras. Rácios de solvabilidade mais estáveis evitam desvantagens concorrenciais indevidas para os modelos empresariais baseados na concessão de garantias de longo prazo e, em última análise, aumentam a estabilidade financeira.

– A Comissão tem de rever os cálculos dos **requisitos de capital**. Espera-se que estes cálculos sejam sensíveis aos riscos a que as seguradoras e resseguradoras estão expostas, e a revisão visa verificar a adequação desta sensibilidade ao risco.

– O mandato legal abrange as regras relativas à **gestão do capital** nos grupos seguradores e resseguradores.

– A Comissão deve avaliar a necessidade de prosseguir o alinhamento das regras em matéria de seguros no que respeita à **gestão de crises** e aos **sistemas de garantia de seguros**.

Para além dos mandatos legais, a revisão constitui uma oportunidade para refletir mais amplamente sobre os ensinamentos retirados desde a entrada em vigor das regras.

Dado o volume significativo de investimentos geridos por seguradoras e resseguradoras, a revisão também avaliou se o setor poderia contribuir para as prioridades políticas da UE — em especial a União dos Mercados de Capitais[3], bem como os objetivos climáticos e ambientais do âmbito do Pacto Ecológico Europeu[4].

Por exemplo, os objetivos da UE em matéria de clima para 2030 exigirão 350 mil milhões de EUR de investimento anual adicional só para financiar a transição no setor energético. O papel do investimento privado também se tornou ainda mais proeminente, dada a necessidade de recuperação económica na sequência da pandemia de COVID-19. Embora o setor dos seguros possa contribuir para essas necessidades de financiamento com investimentos privados, pode também desempenhar um papel importante na proteção das pessoas e das empresas contra os riscos climáticos, ajudando assim a nossa sociedade a adaptar-se às alterações climáticas, como sublinhado na Estratégia da UE para a Adaptação às Alterações Climáticas[5].

A revisão constituiu uma oportunidade para garantir que o quadro regulamentar é propício ao investimento de longo prazo por parte do setor dos seguros.

[3] Comunicação da Comissão: Uma União dos Mercados de Capitais ao serviço das pessoas e das empresas - novo plano de ação (COM(2020) 590).
[4] Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Pacto Ecológico Europeu (COM(2019) 640).
[5] Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Criar uma Europa resiliente às alterações climáticas — a nova Estratégia da UE para a Adaptação às Alterações Climáticas (COM(2021) 82).

Além disso, existe um consenso entre as partes interessadas quanto à possibilidade de melhorar o princípio da proporcionalidade consagrado na Diretiva Solvência II, ou seja, a aplicação das regras de forma proporcional à natureza, escala e complexidade dos riscos inerentes à atividade de uma seguradora. Embora a Diretiva Solvência II seja geralmente considerada um êxito, devido ao alinhamento mais estreito das regras prudenciais com as práticas de gestão de riscos mais avançadas, tal pode ter resultado numa complexidade indevida para alguns modelos empresariais.

Por último, a Diretiva Solvência II, ao contrário do quadro prudencial aplicável às instituições de crédito, não dispõe atualmente de instrumentos macroprudenciais específicos para fazer face explicitamente à acumulação de riscos sistémicos e, até à data, não existe um quadro comum específico para a preparação e resolução de crises para as seguradoras em situação de insolvência, no interesse dos tomadores de seguros e do público em geral.

Neste contexto, a presente revisão visa:

- proporcionar incentivos para que as seguradoras contribuam para o **financiamento sustentável de longo prazo** da economia;
- melhorar a **sensibilidade ao risco**;
- atenuar a excessiva **volatilidade no curto prazo** das posições de solvabilidade das seguradoras;
- melhorar a **proporcionalidade**;
- reforçar a qualidade, a coerência e a coordenação da **supervisão dos seguros** em toda a UE e melhorar a proteção dos tomadores e beneficiários de seguros, nomeadamente em caso de falência da seguradora;
- abordar melhor a potencial acumulação de **riscos sistémicos** no setor dos seguros;
- melhorar a **preparação para cenários extremos** que possam tornar necessária a recuperação ou a resolução de uma seguradora ou resseguradora em situação de insolvência.

Para o seu trabalho de revisão, a Comissão pôde basear-se nos contributos das partes interessadas (apresentados principalmente durante a consulta pública) e no parecer da EIOPA publicado em 17 de dezembro de 2020[6].

Em matéria de sustentabilidade, a Comissão teve igualmente em conta um parecer separado da EIOPA, publicado em setembro de 2019[7]. Em consonância com esse parecer, a Comissão propõe alterar os requisitos de gestão dos riscos relativamente às seguradoras e resseguradoras através da obrigação de realizar uma análise de cenários climáticos de longo prazo. Numa fase posterior, a Comissão poderá considerar a possibilidade de alargar este requisito a outros riscos ambientais. Tal contribuirá para o objetivo do Pacto Ecológico Europeu de gerir e

[6] EIOPA: «Parecer sobre a revisão de 2020 da Diretiva Solvência II» de dezembro de 2020 (EIOPA-BoS-20/749).
[7] EIOPA: «Parecer sobre sustentabilidade no âmbito da Diretiva Solvência II» de setembro de 2019 (EIOPA-BoS-19/241).

integrar os riscos climáticos no sistema financeiro e nos domínios de ação estratégicos definidos no Relatório de Prospetiva Estratégica 2021[8]. Além disso, serão lançados novos trabalhos para avaliar a adequação dos atuais requisitos de capital Solvência II para ativos ecológicos.

Na sequência da conclusão da sua revisão, a Comissão apresenta atualmente propostas legislativas para alterar a Diretiva 2009/138/CE[9] e criar um quadro da UE para a recuperação e resolução das seguradoras e resseguradoras[10]. A revisão da Diretiva Solvência II é explicada na secção seguinte.

## 2. IMPLICAÇÕES DA REVISÃO DA DIRETIVA SOLVÊNCIA II E DOS SEUS ATOS DELEGADOS COMPLEMENTARES

A revisão visa alcançar os seus múltiplos objetivos, incidindo em elementos específicos do quadro regulamentar:

- A melhoria da sensibilidade ao risco e uma maior atenuação da volatilidade indevida serão conseguidas através de alterações às medidas de **garantia de longo prazo**, tal como também explicado na secção 4, em especial a extrapolação das taxas de juro sem risco e o ajustamento à volatilidade que são utilizados na avaliação dos passivos de seguros.
- Será possível tornar as regras prudenciais mais **proporcionais**, permitindo que as mais pequenas seguradoras sejam isentas das regras da Diretiva Solvência II e criando um quadro mais adequado para as seguradoras identificadas como seguradoras com um perfil de risco baixo.
- O aperfeiçoamento das regras em matéria de **transparência** será alcançado através de uma melhor adaptação das informações exigidas às seguradoras às informações de que os beneficiários necessitam, diferenciando as informações destinadas aos tomadores de seguros e aos analistas.
- A melhoria da qualidade da **supervisão** e a igualdade das condições de concorrência serão asseguradas através de várias alterações, em especial no que diz respeito ao cumprimento contínuo das regras prudenciais, às atividades de seguros transfronteiras e aos grupos seguradores.
- A garantia de uma melhor gestão e supervisão dos **riscos climáticos e sistémicos** será alcançada através da introdução de novos requisitos para a análise de cenários de alterações climáticas de longo prazo.

[8] COM(2021) 750, ver domínio estratégico de ação 6 («Construir sistemas económicos e financeiros resilientes e preparados para o futuro»).
[9] COM(2021) 581.
[10] COM(2021) 582.

Dada a estreita ligação entre a Diretiva Solvência II e o Regulamento Delegado (UE) 2015/35, serão necessárias alterações a ambos os atos para alcançar todos os objetivos da revisão.

A Diretiva Solvência II habilita a Comissão a adotar determinadas regras através de atos delegados. Em vários domínios, a Comissão propõe ajustamentos a essas habilitações, a fim de melhor alcançar os seus objetivos no âmbito da revisão. Nesses casos, a Comissão terá de aguardar a finalização do processo legislativo antes de introduzir as alterações necessárias no regulamento delegado[11]. Por conseguinte, a fim de assegurar uma execução coerente da revisão do quadro Solvência II e tendo em conta a estreita interação entre diferentes tópicos, a Comissão não introduzirá alterações ao regulamento delegado na presente fase.

Tendo em conta a importância dos temas que exigirão alterações ao regulamento delegado, a Comissão está empenhada em dialogar com os Estados-Membros, o Parlamento Europeu e outras partes interessadas, a fim de iniciar, sem demora, debates sobre o possível conteúdo dessas alterações. Esses debates terão lugar em paralelo com o processo legislativo de alteração da Diretiva Solvência II. A Comissão convocará reuniões do grupo de peritos sobre banca e pagamentos, seguros e resolução.

## 3. RECUPERAÇÃO E RESOLUÇÃO

A proposta de recuperação e resolução visa assegurar que as (res)seguradoras e as autoridades competentes estejam mais bem preparadas para fazer face a situações de dificuldades financeiras significativas no setor, a fim de atenuar as suas repercussões. Proporcionará igualmente às autoridades nacionais os instrumentos necessários para ajudar a manter a cobertura dos seguros dos tomadores de seguros e proteger a economia real, a estabilidade financeira e os contribuintes através de um processo de resolução ordenada para as seguradoras em situação de falência.

Apesar do quadro prudencial robusto criado pela Diretiva Solvência II, as situações de dificuldades financeiras não podem ser completamente excluídas. A falência desordenada de (res)seguradoras pode ter um impacto significativo nos tomadores de seguros, beneficiários, partes lesadas ou empresas afetadas, especialmente quando os serviços de seguros críticos não podem ser substituídos num período razoável e a um custo razoável. A gestão de uma quase falência ou da falência de certas (res)seguradoras, em especial de grandes grupos transfronteiras, ou a falência simultânea de várias (res)seguradoras pode também conduzir ou agravar a instabilidade financeira.

A proposta foi desenvolvida em plena coerência com o quadro Solvência II e é proporcional às especificidades das atividades de (res)seguros. Complementará o quadro Solvência II revisto e reforçará a confiança no setor dos seguros da UE, de modo a que este possa desempenhar plenamente o seu papel na recuperação económica na sequência da crise da COVID-19, em consonância com os objetivos estratégicos da União dos Mercados de Capitais e do Pacto Ecológico Europeu.

[11] Exemplos de domínios enumerados na secção 4 em que é necessária uma coordenação das alterações à Diretiva Solvência II e ao Regulamento Delegado: ajustamento à volatilidade, ajustamento de congruência e extrapolação.

## 4. PRÓXIMOS ATOS DELEGADOS

As futuras alterações do regulamento delegado contribuirão significativamente para a consecução dos objetivos da revisão da Diretiva Solvência II. No que diz respeito aos tópicos de revisão não abrangidos pela presente secção, a Comissão tenciona alterar o regulamento delegado, em geral, em consonância com o parecer da EIOPA.

***Investimentos de capital próprio***

A intenção de melhorar o financiamento de longo prazo da economia no âmbito da revisão da Diretiva Solvência II é mencionada no novo plano para a União dos Mercados de Capitais, adotado em 24 de setembro de 2020[12].

Mais especificamente, tal como anunciado no plano, a Comissão tenciona avaliar a adequação das regras Solvência II relativas aos critérios aplicáveis aos investimentos a longo prazo em ações, ao cálculo da margem de risco e à avaliação dos passivos das seguradoras — com o objetivo de evitar comportamentos pró-cíclicos indevidos e de refletir melhor a natureza de longo prazo da atividade seguradora[13].

A Comissão irá ponderar a revisão dos critérios de elegibilidade para a categoria de ativos de investimentos a longo prazo em ações introduzida através do Regulamento Delegado (UE) n.º 2019/981[14] (que alterou o Regulamento Delegado Solvência II inicial).

Em especial, ponderará a possibilidade de simplificar as condições em que os investimentos de capital próprio, incluindo através de fundos de infraestruturas, seriam tratados como «de longo prazo». Tal alargaria o âmbito das ações que podem estar sujeitas ao fator de risco de 22 % mais favorável (em vez dos 39 % de referência para as ações cotadas e 49 % para as ações não cotadas).

Na presente fase, é difícil avaliar o montante dos investimentos em capital próprio que poderiam beneficiar do tratamento preferencial dos investimentos de longo prazo com base num conjunto revisto de critérios. Num cenário prudente, partindo do princípio de que apenas 15 % das ações adicionais seriam consideradas de longo prazo, a redução dos requisitos de capital para o risco de capital próprio atingiria aproximadamente 10,5 mil milhões de EUR (uma diminuição de mais de 6 % em comparação com os níveis atuais para as seguradoras que utilizam a fórmula-padrão). Estes fundos podem ser subsequentemente investidos na economia.

[12] Comunicação da Comissão: Uma União dos Mercados de Capitais ao serviço das pessoas e das empresas - novo plano de ação (COM(2020) 590).

[13] Os objetivos da revisão da Diretiva Solvência II estabelecidos no novo plano para a UMC são tidos em conta no âmbito dos dois objetivos «incentivar as seguradoras ao financiamento sustentável de longo prazo da economia» e «atenuar a volatilidade excessiva no curto prazo da posição de solvabilidade das seguradoras», mencionados na secção 2 da comunicação.

[14] Regulamento Delegado (UE) 2019/981 da Comissão, de 8 de março de 2019, que altera o Regulamento Delegado (UE) 2015/35 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 161 de 18.6.2019, p. 1).

Por conseguinte, ao facilitar o acesso ao tratamento preferencial de investimentos a longo prazo em ações, a revisão dos critérios de elegibilidade para a categoria de ativos de investimentos a longo prazo em ações ajudaria as seguradoras a aumentar a sua contribuição para a recuperação económica e o financiamento de longo prazo das empresas europeias, incluindo as PME, e das infraestruturas.

Ao mesmo tempo, a Comissão considera que o quadro dos investimentos a longo prazo em ações deve permanecer robusto do ponto de vista prudencial, pelo que a revisão não prejudica a proteção dos tomadores de seguros nem a estabilidade financeira, em consonância com o novo plano de ação para uma União dos Mercados de Capitais.

***Margem de risco***

A margem de risco faz parte do valor dos passivos de seguros. Procura assegurar que a sua avaliação está em conformidade com o que uma outra parte exigiria para aceitar esses passivos numa transferência em condições de plena concorrência. A fórmula utilizada para o cálculo da margem de risco mostra uma tendência, relativamente às atividades de seguros de longo prazo, para produzir valores mais voláteis e mais elevados do que o esperado nas transações em condições de plena concorrência. A EIOPA propôs a alteração da fórmula da margem de risco com dois parâmetros adicionais. Em primeiro lugar, a EIOPA considerou um parâmetro «lambda» dependente do tempo que, por si só, reduziria o valor e a volatilidade da margem de risco para as atividades de longo prazo. A redução seria particularmente significativa para as atividades de mais longo prazo. Em segundo lugar, a EIOPA previu um parâmetro mínimo que proporcionaria uma salvaguarda e asseguraria que a margem de risco não descesse abaixo de um determinado nível em comparação com o cálculo atual, nomeadamente no que diz respeito à margem de risco das atividades de prazo especialmente longo.

A Comissão considerará a possibilidade de tirar partido da abordagem «lambda» proposta pela EIOPA, mas sem um parâmetro mínimo, a fim de permitir uma atenuação mais eficaz da volatilidade do que no âmbito da proposta da EIOPA.

Considerará igualmente a possibilidade de reduzir a taxa de custo de capital utilizada no cálculo da margem de risco de 6 % para 5 %, em consonância com a redução do custo de capital para as companhias de seguros e resseguros ao longo dos últimos anos.

De um modo geral, estas alterações previstas reduziriam a dimensão da margem de risco em mais de 50 mil milhões de EUR em todo o setor na UE, aumentando a capacidade do setor dos seguros para investir nas empresas da UE.

***Ajustamento à volatilidade***

Muitas companhias de seguros estão dispostas a deter uma parte significativa dos seus ativos durante um longo período de tempo. No entanto, as flutuações de curto prazo do valor desses ativos são refletidas no cálculo da sua posição de solvabilidade. Isto não obstante o facto de a companhia de seguros poder deter esses ativos no longo prazo e, por este motivo, não poder entretanto realizar prejuízos. O ajustamento à volatilidade visa atenuar a volatilidade no curto prazo da solvabilidade das seguradoras, tendo em conta a perspetiva de longo prazo da companhia de seguros. Reduz o impacto das variações de curto prazo nos *spreads* de crédito

sobre a avaliação dos passivos de seguros, tornando assim os recursos de capital menos voláteis.

A diretiva proposta aumenta a percentagem do *spread* de crédito ajustado pelo risco que constitui a base do ajustamento à volatilidade. Um ajustamento à volatilidade mais elevado resultante desta alteração proposta pode compensar mais eficazmente as flutuações dos preços dos ativos a nível da avaliação dos passivos de seguros.

Ao mesmo tempo, a experiência demonstrou igualmente que o impacto do ajustamento à volatilidade no valor dos passivos pode exceder a evolução dos preços dos ativos. Essa superação do ajustamento à volatilidade reduz artificialmente as provisões técnicas das seguradoras, pelo que a diretiva proposta contém uma salvaguarda que aborda a questão.

A salvaguarda assume a forma de um elemento específico da empresa do ajustamento à volatilidade, que deve ser especificado em atos delegados. Para calcular esse elemento, a Comissão terá em conta o parecer da EIOPA e, eventualmente, alterará o regulamento delegado para ter em conta a superação devida a diferenças na sensibilidade dos ativos aos *spreads* de crédito e na sensibilidade dos passivos à taxa de juro.

***Ajustamento de congruência***

A Comissão está também a ponderar possíveis alterações do regulamento delegado em consonância com o parecer da EIOPA no que diz respeito às regras em matéria de benefícios de diversificação e elegibilidade dos ativos para efeitos do ajustamento compensatório.

Quando as companhias de seguros detêm obrigações ou outros ativos com características semelhantes ao prazo de vencimento, as variações nos *spreads* desses ativos não se traduzirão em perdas. O ajustamento de congruência visa ter em conta o facto de as companhias de seguros serem mais suscetíveis de deter ativos até ao vencimento quando identificam carteiras de ativos e passivos com fluxos de caixa de contrapartida («carteira de ajustamento de congruência») e gerem essas carteiras separadamente do resto das suas atividades. Mais especificamente, o ajustamento de congruência compensa uma parte das variações relacionadas com os *spreads* do valor dos ativos em carteiras de ajustamento de congruência com variações no valor dos passivos dessas carteiras. Para esse efeito, as companhias de seguros podem obter a autorização para adicionar o ajustamento compensatório à estrutura temporal das taxas de juro sem risco em causa para efeitos da avaliação dos passivos de seguros numa carteira de ajustamento de congruência.

Para ter em conta a reduzida probabilidade de todos os riscos se concretizarem ao mesmo tempo e os ganhos em algumas áreas poderem compensar as perdas noutras, os requisitos de capital Solvência II proporcionam geralmente benefícios de diversificação entre diferentes tipos de riscos. Devido à gestão separada de uma carteira de ajustamento de congruência e do resto da empresa, as regras proíbem atualmente o reconhecimento dos benefícios de diversificação entre os dois no cálculo da fórmula-padrão dos requisitos de capital. No entanto, a EIOPA concluiu que a gestão separada não impede por si só na prática a diversificação e que a proibição geral dos benefícios da diversificação no cálculo da fórmula-padrão pode ter resultado em requisitos de capital desnecessariamente elevados para as empresas que aplicam o ajustamento compensatório. Por conseguinte, a Comissão ponderará a

possibilidade de abandonar essa proibição geral no contexto das carteiras de ajustamento de congruência, tal como recomendado pela EIOPA. Os benefícios de diversificação adicionais daí resultantes para as empresas que utilizam o ajustamento de congruência e calculam os requisitos de capital com a fórmula-padrão reduziriam os seus requisitos de capital.

Além disso, poderão ser introduzidas salvaguardas para evitar um desagravamento excessivo do ajustamento de congruência sempre que a carteira correspondente contenha ativos reestruturados que dependam do desempenho dos ativos subjacentes.

***Benefícios da diversificação***

Outra forma de apoiar a concessão de financiamento de longo prazo pelas companhias de seguros e de resseguros consiste em melhorar o reconhecimento dos benefícios da diversificação entre as diferentes categorias de riscos de mercado através de parâmetros de correlação. A Comissão considerará a possibilidade de alterar o regulamento delegado em consonância com o parecer da EIOPA sobre a fixação do parâmetro de correlação entre o risco do *spread* e o risco da taxa de juro. Tal proporcionará maior certeza do que as regras atuais, em que o parâmetro de correlação depende do facto de a empresa estar exposta a um aumento ou a uma diminuição das taxas de juro. A alteração conduzirá também, em termos médios, a maiores benefícios para a diversificação entre estes dois riscos.

***Extrapolação***

As taxas de juro são um fator importante para os montantes que as companhias de seguros e de resseguros têm de reservar para futuras indemnizações e benefícios. A gestão das taxas de juro é, por conseguinte, crucial para a atividade seguradora/resseguradora, pelo que as regras prudenciais devem proporcionar os incentivos adequados a este respeito.

As companhias de seguros e de resseguros têm obrigações que podem resultar em pagamentos de indemnizações ou benefícios num horizonte temporal muito longo. Este aspeto de longo prazo da atividade seguradora torna necessária a extrapolação das taxas de juro, uma vez que as taxas só podem ser observadas nos mercados financeiros até certos prazos de vencimento.

Dado que as seguradoras dependem principalmente de obrigações, empréstimos ou investimentos de rendimento fixo semelhantes para compensar os seus passivos, é razoável determinar o ponto de partida da extrapolação com base na profundidade dos mercados obrigacionistas. Contudo, a informação sobre as taxas de juro de mais longo prazo pode ser observável a partir de instrumentos financeiros que não sejam obrigações. A fim de assegurar um nível adequado de proteção dos tomadores de seguros, a diretiva proposta estabelece alterações aos princípios de extrapolação das taxas de juro sem risco. A diretiva proposta habilita a Comissão a definir a fórmula de extrapolação, de modo a que o método de extrapolação tenha em conta as informações sobre as taxas de juro de mais longo prazo, quando disponíveis, a fim de evitar a complacência e assegurar incentivos adequados.

Para o efeito, a Comissão considerará a possibilidade de tomar como base a fórmula e os parâmetros propostos pela EIOPA.

Dado que o novo método de extrapolação terá um impacto significativo nos recursos de capital das seguradoras em vários mercados, a diretiva proposta prevê uma introdução

progressiva do método até ao final de 2031, o que é coerente com a vigência das atuais disposições transitórias da Diretiva Solvência II. A introdução progressiva evitará perturbações, ao introduzir gradualmente o impacto do novo método de extrapolação.

***Cálculo do requisito de capital relativamente ao risco da taxa de juro***

Análises recentes demonstraram que as regras da Diretiva Solvência II não refletem adequadamente os riscos relacionados com os movimentos das taxas de juro, quando essas taxas são baixas ou mesmo negativas.

O requisito de capital relativamente ao risco da taxa de juro baseado na fórmula-padrão deve, por conseguinte, ser revisto para ter em conta a experiência adquirida nos últimos anos num contexto de taxas de juro baixas.

Além disso, o cálculo da fórmula-padrão deve também ser coerente com a metodologia de determinação das taxas de juro sem risco para efeitos da avaliação de passivos, em especial no que diz respeito à extrapolação.

Por conseguinte, a Comissão irá ponderar ter em conta o parecer da EIOPA no cálculo do requisito de capital relativamente ao risco da taxa de juro com base na fórmula-padrão, para além de permitir a extrapolação das taxas de juro de longo prazo.

Para o efeito, para cada moeda, as taxas de juro sem risco em situação de esforço para prazos de vencimento até ao ponto de partida da extrapolação de referência serão calculadas com base na abordagem e nos parâmetros propostos pela EIOPA[15] no seu parecer. As restantes taxas poderão, contudo, ser extrapoladas da mesma forma que as taxas isentas de risco da base de referência, mas para uma taxa a prazo final em situação de esforço[16].

À semelhança das alterações às regras de extrapolação, a Comissão irá considerar a introdução gradual das alterações ao cálculo da fórmula-padrão relativamente ao risco da taxa de juro ao longo de um período de cinco anos após a adoção das alterações propostas pela EIOPA no seu parecer.

***Maior reconhecimento das técnicas de atenuação de risco no âmbito da fórmula-padrão***

A Comissão considerará a possibilidade de alargar o reconhecimento, no âmbito da fórmula-padrão, de formas inovadoras de partilha não proporcional de perdas entre as seguradoras e as suas resseguradoras, em conformidade com o parecer da EIOPA. Neste contexto, a introdução de salvaguardas específicas ajudaria a excluir eventuais casos de subestimação dos riscos.

***Efeito das garantias ou resseguros compatíveis com os auxílios estatais***

A Comissão considerará igualmente a possibilidade de clarificar o reconhecimento do efeito de atenuação do risco das garantias ou resseguros concedidos pelos Estados-Membros, em

[15] No seu parecer dirigido à Comissão, a EIOPA aconselhou a revisão da calibração do risco da taxa de juro na fórmula-padrão e propôs uma nova metodologia (ou seja, abordagem de variação relativa), a fim de melhorar a modelização dos choques das taxas de juro num contexto de taxas de juro baixas.

[16] Em consonância com o horizonte temporal de um ano para o cálculo do requisito de capital de solvência e a metodologia para determinar e atualizar a taxa a prazo final, a Comissão considerará a possibilidade de sujeitar a uma situação de esforço a taxa final a prazo de forma que seja inferior em 15 pontos de base ou — consoante o caso — mais elevada do que a taxa a prazo final «normal» no cenário de situação de esforço.

conformidade com as regras da UE em matéria de auxílios estatais, no contexto da subscrição de seguros e dos riscos de mercado.

Por exemplo, vários Estados-Membros disponibilizaram esses sistemas durante a crise da COVID-19[17], a fim de garantir que as seguradoras de crédito pudessem continuar a conceder proteção às empresas, apesar das circunstâncias económicas excecionais.

***Empréstimos hipotecários***

Por último, é necessário prosseguir os trabalhos sobre a avaliação dos riscos relacionados com os empréstimos hipotecários iniciados pelas seguradoras, a fim de evitar qualquer risco de arbitragem regulamentar intersetorial. Neste contexto, a Comissão ponderará a possibilidade de alterar os atos delegados a fim de alinhar melhor a calibração do risco de incumprimento da contraparte baseado na fórmula-padrão relativamente aos empréstimos hipotecários pelo quadro de risco de crédito do setor bancário.

## 5. TRABALHOS EM CURSO PARA ALÉM DA REVISÃO DA DIRETIVA SOLVÊNCIA II

Para além do trabalho de revisão descrito nas secções anteriores, a Comissão tem vindo a avaliar a necessidade de um eventual alinhamento das regras relativas aos sistemas de garantia de seguros e tem vindo a acompanhar o papel dos seguros no contexto das interrupções de atividade durante as pandemias. A Comissão continuará a trabalhar tendo em vista eventuais iniciativas futuras.

### 5.1. Sistemas de garantia de seguros

Os sistemas de garantia de seguros (SGS) utilizam as contribuições cobradas pelo setor dos seguros para proporcionar proteção de último recurso aos tomadores de seguros, beneficiários e partes lesadas quando as suas seguradoras não podem cumprir os seus compromissos contratuais em caso de incumprimento.

Não existe atualmente um quadro harmonizado para estes sistemas na UE[18]. A maioria dos Estados-Membros criou um ou mais sistemas, muitas vezes em resposta a incumprimentos passados por parte das seguradoras, mas estes diferem em termos de âmbito, características e conceção. No seu parecer sobre a revisão de 2020 da Diretiva Solvência II, a EIOPA recomendou o alinhamento a nível da UE dos sistemas nacionais de garantia, com base num conjunto de princípios mínimos.

[17] Bélgica (processo de auxílio estatal SA.57188, alterado pelos SA.58045, SA.59113 e SA.60548), Dinamarca (SA.57112, alterado pelo SA.59637), França (SA.56903, alterado pelos SA.59571 e SA.63316; e SA.57607), Alemanha (SA.56941, alterado pelo SA.60071), Itália (SA.57937, alterado pelo SA.59681), Lituânia (SA.58540), Luxemburgo (SA.57708, alterado pelo SA.59682), Países Baixos (SA.57095, alterado pelo SA.60287), Polónia (SA.59800), Portugal (SA.58082), Roménia (SA.58531), Espanha (SA.58458, alterado pelo SA.63690), todas as medidas adotadas para apoiar a disponibilização de seguros de crédito durante a crise da COVID-19.

[18] Em junho de 2021, os colegisladores chegaram a acordo sobre uma revisão da Diretiva Seguro Automóvel (2009/103/CE), que exige que os Estados-Membros designem um organismo administrativo para indemnizar as vítimas de acidentes seguradas por uma empresa insolvente. Este texto legislativo não é afetado pela decisão de adiar os trabalhos sobre SGS.

A criação de redes de segurança de último recurso coerentes poderá promover a confiança no mercado único dos seguros.

No entanto, a introdução de um quadro comum mínimo para estes sistemas na Europa poderá implicar custos de aplicação importantes para as seguradoras, em especial para os Estados-Membros que não dispõem atualmente de um tal sistema ou em que seria necessário introduzir alterações nos sistemas existentes para se conformarem com o novo quadro.

A Comissão avaliou todos estes impactos na sua revisão da Diretiva Solvência II[19] e considera que, dadas as incertezas económicas criadas pela pandemia de COVID-19, bem como a necessidade de centrar a atenção na recuperação económica, as medidas destinadas a alinhar as regras aplicáveis aos sistemas de garantia de seguros não são adequadas neste momento.

No entanto, uma vez que tais medidas constituiriam uma melhoria importante da proteção dos tomadores de seguros em toda a UE, a Comissão está empenhada em reavaliar a adequação e o calendário do alinhamento no futuro.

### 5.2. Papel dos seguros durante pandemias e outros acontecimentos perturbadores em grande escala

A **pandemia** de COVID-19 destacou algumas questões relacionadas com o papel que as seguradoras e resseguradoras podem desempenhar na proteção contra as consequências de acontecimentos sistémicos que perturbem a economia, especialmente quando os governos decidem encerrar a atividade pública e as empresas privadas.

Esta experiência deverá permitir retirar ensinamentos e identificar formas de preparar melhor a sociedade para futuros acontecimentos perturbadores em grande escala.

A pandemia salientou 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, e de verificar constantemente se os produtos de seguros continuam a estar em sintonia com as necessidades dos consumidores. Por este motivo, a Comissão tenciona trabalhar em estreita colaboração com a EIOPA para intensificar a supervisão dos produtos de seguros e analisar as necessidades e expectativas dos consumidores no contexto pós-pandemia.

A mais longo prazo, a Comissão considerará a viabilidade de formas potenciais de aumentar a nossa preparação e resiliência face a pandemias e a acontecimentos semelhantes, nomeadamente através da utilização de capacidades prospetivas. Para o efeito, participa em debates com todas as partes interessadas a fim de explorar mecanismos e incentivos para uma melhor sensibilização e cobertura dos riscos relacionados com as pandemias no âmbito dos contratos de seguro, incluindo os riscos de interrupção das atividades sem danos, e aumentar a resiliência da economia a vários acontecimentos em grande escala.

Trata-se de um debate complexo que exige uma avaliação da segurabilidade de vários tipos de riscos sistémicos. Deve igualmente ter em conta vários desafios, incluindo uma avaliação da

[19] SWD(2021) 260.

disponibilidade de recursos financeiros no contexto pós-pandemia e, no contexto geral da fase de recuperação, a melhoria da resiliência a futuros acontecimentos incertos.

Para tal, é igualmente necessário avaliar a capacidade do setor dos seguros para oferecer uma cobertura de seguro reforçada contra os riscos relacionados com as pandemias e para obter, também com base nas capacidades prospetivas, uma boa compreensão das necessidades das empresas (de várias dimensões) de produtos de seguros no contexto pós-pandemia.

A EIOPA adquiriu conhecimentos especializados relevantes neste domínio e já iniciou trabalhos exploratórios para avaliar as opções e medidas relativas à segurabilidade das perdas pandémicas, incluindo mecanismos de prevenção de riscos pandémicos e formas de cobertura de seguros para os riscos de interrupção das atividades durante as pandemias.

A Comissão continuará a trabalhar em estreita colaboração com a EIOPA e todas as partes interessadas sobre alguns dos elementos relativos aos seguros de interrupção de atividade durante pandemias acima referidos.

Para além da experiência adquirida durante a pandemia de COVID-19, as inundações e os incêndios na Europa durante os meses de verão de 2021 demonstraram, mais uma vez, a intensificação dos impactos da crise climática e sublinharam a importância de sensibilizar para os benefícios da **cobertura de seguros para os riscos climáticos**. Embora as seguradoras tenham pago indemnizações consideráveis, os danos globais para os proprietários de imóveis foram muito mais elevados, não estando muitos imóveis seguros contra os danos sofridos.

A cobertura de seguros para os riscos climáticos varia entre os Estados-Membros e a indemnização média dos seguros por perdas resultantes de riscos climáticos foi de 5 % ou menos em algumas regiões da Europa. As alterações climáticas podem agravar o problema devido a riscos adicionais, como a grave escassez sazonal de água.

A fim de analisar os problemas e intensificar os esforços para reduzir o fosso em matéria de proteção contra as alterações climáticas, a Comissão estabelecerá um diálogo sobre a resiliência climática até 2022, reunindo seguradoras, resseguradoras, autoridades públicas e outras partes interessadas pertinentes.

## 6. CONCLUSÕES

Em conclusão, o setor dos seguros e resseguros tem um papel fundamental a desempenhar na consecução de vários objetivos prioritários da UE. A revisão da Diretiva Solvência II é fundamental neste contexto, uma vez que torna o setor mais resiliente e eficiente, bem como aumenta a sua capacidade de investimento.

Por conseguinte, a Comissão insta o Parlamento Europeu e o Conselho a avançarem rapidamente nas negociações interinstitucionais sobre as alterações à Diretiva 2009/138/CE — e a criação de um quadro de resolução para as seguradoras.