



LA REFORMA 2020 DE SOLVENCIA II

Autor: Francisco Carrasco Bahamonde

“Todo lo difícil comienza siempre fácil, todo lo grande comienza siempre pequeño”
Lao-Tsé

Solvencia II está conformada por un **extenso paquete normativo** cuyas piezas cardinales son la **Directiva 2009/138/CE**, norma de nivel 1, y los **Actos Delegados**, con base en la misma y formalizados en el Reglamento Delegado (UE) 2015/35, norma de nivel 2. Acompañan a ambos los Regulatory technical standards e Implementing technical standards, todos directamente aplicables, así como las Guidelines o Directrices de EIOPA, que obligan a los supervisores a cumplir o, en caso contrario, explicarlo. Finalmente, sin ánimo de ser exhaustivo, hallamos otras medidas más soft que, con un objetivo en esencia armonizador, tienen, en términos prácticos, una influencia notable en la forma en que han de hacerse las cosas para que puedan entenderse en línea con los requisitos de SII.

Teniendo en cuenta que la norma de nivel 1 fue objeto de modificación ya antes de que entrase en vigor, a través de la Directiva 2014/51/CE (texto de calado que supuso la inclusión de figuras tan trascendentales como el ajuste por volatilidad o el ajuste por casamiento), a nadie ha de sorprender que la misma prescriba una fecha para lanzar el proceso de su reforma.

Igualmente, los actos delegados, por no ser menos que su “norma madre”, se enmendaron antes de su entrada en vigor (mediante el Reglamento Delegado (UE) 2016/467) preceptuando así mismo su reajuste, independiente y antes que el de la directiva. Esta se ha presentado hace muy poco, en junio de 2019, circunscribiéndose al cálculo del capital de solvencia obligatorio (SCR) a través de la fórmula estándar. Si bien pudiera parecer algo muy liviano, son 70 páginas más otras 80 de enmiendas a los anexos. Se afrontan en ellas items tan relevantes para la fórmula estándar como los activos por impuestos diferidos, recalibraciones de los riesgos de seguros (sobresaliendo, para el caso español, el de catástrofe), la deuda sin calificación crediticia, inversiones en capital de empresas no cotizadas, simplificaciones o especificidades para inversiones a largo plazo en acciones.

Antes de la publicación de esta innovación ya se trabajaba, y continúa haciéndose, en la conocida como **reforma 2020 de Solvencia II**. En efecto, la directiva **ordena que antes del 1 de enero de 2021 la Comisión Europea proponga** a los colegisladores, Consejo y Parlamento Europeo, un

análisis del funcionamiento de varios aspectos de la misma ofreciendo, en su caso, **recomendaciones para su mejora**. Con este propósito, la Comisión ha emitido una solicitud de asesoramiento a la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (EIOPA) en la que expone, en 19 puntos, los asuntos sobre los que precisa su parecer. Es un proyecto de envergadura, no sólo por su elevado número de apartados, sino porque a ello se une la gran enjundia y alcance de algunos, a título de ejemplo, solo en uno, se ventila todo lo que tiene que ver con materias tan vastas y complejas como el ajuste por casamiento y el ajuste por volatilidad.

Para dar respuesta a esta solicitud, los supervisores nacionales, a través de EIOPA, han analizado durante meses los pormenores de cada una de las diversas disciplinas, recopilando datos y valorando diferentes alternativas e impactos. Una parte crucial de este proceso la constituye la transparencia y la participación, buscando recabar opiniones de distintos interesados para tomar las decisiones bien fundadas. Esto se logra a través de distintos mecanismos, siendo el más prominente los Consultation Papers, en los que EIOPA da a conocer su postura provisional para comentarios. Por ello, el pasado 15 de octubre se publicó en la web de EIOPA el “Consultation Paper on the Opinion on the 2020 review of Solvency II” que puede ser comentado por quienes así lo deseen hasta el próximo 15 de enero.

El informe consta de casi 900 páginas en las que se proporciona la visión de los supervisores para atender la demanda de asesoramiento de la Comisión. Hay que subrayar, no obstante, que algunas cuestiones son objeto de un documento específico, y que existen otras en las que el dictamen, motivadamente, va algo más allá de lo pedido.

Esta renovación, obligatoria en parte, ha sido aprovechada por la Comisión Europea para que, por un lado, se valore la operatividad de una serie de aristas adicionales de Solvencia II, y, por otro, se introduzcan algunos ingredientes que inicialmente no estaban contemplados (o lo estaban muy limitadamente) en el marco.

Entre los elementos existentes que se revisan, se encuentran las garantías a largo plazo, cuyo perfeccionamiento ya venía previsto y que desde la entrada en vigor de Solvencia II son objeto de un estudio anual. En esta rúbrica se reflexiona sobre temas tan cardinales como el **ajuste por casamiento**, el **ajuste por volatilidad** (en especial su cálculo), o cuál ha de ser el último punto líquido del euro para la extrapolación de la curva de tipos de interés libres de riesgo.

Si bien la fórmula estándar se pulió en junio de 2019 como se ha mencionado, vuelve a encararse ahora, con especial hincapié en lo que se refiere a la carga de capital del submódulo de tipo de interés. EIOPA ya señaló con ocasión del examen de la fórmula estándar las deficiencias detectadas con relación a este estrés, relacionadas con los tipos bajos y negativos, que derivan, en buena lógica, de un requisito de capital diseñado en un contexto económico y de tipos de interés muy alejado del actual. Otros factores, como la calibración del riesgo de inmuebles, que podría verse enriquecida con fuentes de datos adicionales, o las matrices de correlación, que no se trataron en la reciente revisión, son también meritorios. Además del SCR, se analiza el comportamiento en este tiempo del MCR y, como integrante horizontal, lo que tiene que ver con el reporting.

Una de las notas más novedosas que implantó Solvencia II fue la organización de los grupos. Esta regulación ha conseguido con cierto éxito atraer la mirada supervisora hacia los grupos de entidades aseguradoras, pues hasta entonces la vigilancia se centraba casi exclusivamente en las entidades individuales. Es momento pues para repasar cómo ha operado este nuevo paradigma, intentando superar las debilidades comprensibles en una iniciativa ambiciosa y complicada. Esta, por tanto, constituye una de las áreas a las que el Consultation Paper dedica mayor atención.

La experiencia de estos años de utilización del régimen de libre prestación de servicios y derecho de establecimiento aconseja llevar a cabo algunos ajustes que mantengan y perfeccionen el vigente sistema de control por el Estado Miembro de origen, con la triple finalidad de evitar el arbitraje regulatorio, hacer frente a las debilidades sistémicas en la supervisión transfronteriza y garantizar el adecuado nivel de protección a asegurados y beneficiarios con independencia de la localización de la sede de la entidad. En aras al logro de todo lo anterior se sugieren retoques en algunos artículos de la directiva.

Un eje transversal y vertebrador de Solvencia II, como es el principio de proporcionalidad se somete a un intenso escrutinio. Si bien ha de quedar claro que el mismo rige aunque no sea citado expresamente, el tiempo pasado induce a pensar que es oportuno efectuar algunas correcciones que permitan ahondar en su implementación.

De esta manera, el trabajo plantea el aumento de los límites en alguno de los criterios de exclusión del ámbito de la directiva, de forma que más entidades quedarían fuera de él. Adicionalmente, se efectúa un estudio minucioso, para cada uno de los tres pilares, de facetas particulares que pudieran beneficiarse del uso de este principio. Se examinan sus posibles utilidades en el campo del cálculo de las provisiones técnicas y del SCR, reporting, funciones clave, autoevaluación de riesgos y de solvencia (ORSA), o políticas escritas, entre otros.

Como antes señalaba, el Documento de Consulta también elabora la introducción de una serie de materias muy novedosas en el contexto de Solvencia II.

En este sentido ha de resaltarse el apartado dedicado a la dimensión macroprudencial. Es llamativo que la Comisión Europea pidiera orientación ciñendo las posibles mejoras a una lista cerrada y específica: ORSA; preparación de un plan de gestión del riesgo sistémico; plan de gestión de riesgo de liquidez así como reporte de liquidez, y el principio de persona prudente. Sin embargo, EIOPA ha expandido su respuesta a estos y muchos otros componentes de política macroprudencial, al juzgar que no existen en el régimen actual suficientes herramientas y que, de acuerdo con la doctrina científica, resulta capital disponer de múltiples instrumentos para abordar este riesgo, pues así se podrá atacar desde ángulos diversos, reduciendo las posibles elusiones y aumentando la eficiencia.

Cada vez se le presta más atención a nivel global, y de hecho EIOPA ha publicado ya tres dossiers al respecto. En España recientemente se ha creado la Autoridad Macroprudencial Consejo de Estabilidad Financiera (AMCESFI) a través del Real Decreto 102/2019, de 1 de marzo, por el que se crea la Autoridad Macroprudencial Consejo de Estabilidad Financiera, se establece su régimen jurídico y se desarrollan determinados aspectos relativos a las herramientas macroprudenciales, que, presidida por la Ministra de Economía y Empresa, reúne en su seno a representantes de los tres supervisores financieros (Banco de España, Comisión Nacional del Mercado de Valores y Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones) y del propio Ministerio de Economía y Empresa.

Este apartado del informe contiene abundantes explicaciones para apuntalar la postura adoptada por EIOPA. Se discuten los potenciales riesgos sistémicos en el sector asegurador y sus canales de transmisión, así como las variadas medidas para lograr los objetivos operacionales que permitan alcanzar los objetivos intermedios (dos aquí: mitigar la probabilidad de la crisis sistémica y mitigar su impacto), que a su vez orientan la consecución del objetivo último, la estabilidad financiera.

Debe ponerse de manifiesto que se reconoce en el papel que ya hay rasgos en el esquema actual que pueden tener un impacto en la estabilidad:

– genéricamente, desalentando actitudes de excesivo riesgo a través de:

- la exigencia de capital frente a riesgos concretos (equity, tipo de interés, concentración,...);
- la consideración de la capacidad de absorción de pérdidas e impuestos diferidos;
- la constitución de reservas;
- la gestión proactiva de los riesgos

– de forma indirecta con:

- el principio de persona prudente;
- el ORSA;
- las adiciones de capital en ciertas circunstancias

– con impacto directo como:

- ajuste por casamiento;
- ajuste por volatilidad;
- ajuste simétrico por riesgo de acciones;
- prolongación del periodo de recuperación;
- transitorias de provisiones técnicas

Siendo esto así, el texto postula la introducción de un conjunto de herramientas que incluyen las siguientes:

- carga de capital por riesgo sistémico en determinadas circunstancias;
- límites de concentración “blandos”;
- ampliación del empleo del ORSA con estos fines;
- ensanche del principio de persona prudente;
- formulación de planes preventivos de recuperación y resolución;
- posibilidad de exigir planes de gestión del riesgo sistémico;
- planes de gestión del riesgo de liquidez;
- nueva capacidad supervisora para suspender o limitar temporalmente los derechos de rescate a todo o parte del mercado;
- fortalecimiento del reporting

Se discute la conveniencia de definir un colchón anticíclico, si bien se resuelve que ese enfoque no sería acorde a los fundamentos de Solvencia II.

Otra de las novedades más destacadas que se esbozan consiste en la aspiración a un mínimo marco armonizado en cuanto a fondos de garantía. Sobre ello EIOPA comenzó su consulta el día 12 de julio de 2019, habiendo concluido el pasado 18 de octubre, por lo que no nos extenderemos en este momento.

Como novedad postrera a enfatizar, debemos reseñar la introducción de un terreno más uniforme en la esfera de recuperación y resolución. Ya la petición de consejo técnico de la Comisión anticipaba un significativo interés en ello y dibujaba un escenario abierto en diferentes entornos a explorar. Los objetivos de resolución tenderían, además de a proteger a los asegurados y mantener la estabilidad financiera, a afianzar la continuidad de las funciones de las empresas cuya interrupción podría dañar la estabilidad financiera o la economía real y a preservar los fondos públicos. Sucintamente, por no alargar más este artículo, se recomienda dotar a los supervisores

de un rango de poderes de intervención temprana, así como el nombramiento de una autoridad de resolución que debería contar con un dilatado abanico de potestades.

Como puede deducirse de estas líneas, Solvencia II está muy viva. Lejos de considerarse perfecta y ultimada, se encuentra abierta aún a cambios de amplio espectro que permitan su mejora en términos de protección a los tomadores, beneficiarios y asegurados y contribución a la estabilidad del sistema financiero en su conjunto.