

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2009/138/CE en lo que respecta a la proporcionalidad, la calidad de la supervisión, la presentación de información, las medidas de garantía a largo plazo, los instrumentos macroprudenciales, los riesgos de sostenibilidad y la supervisión de grupo y transfronteriza

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

y sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco para la recuperación y la resolución de las empresas de seguros o reaseguros, y por la que se modifican las Directivas 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2009/138/CE y (UE) 2017/1132 y los Reglamentos (UE) n.º 1094/2010 y (UE) n.º 648/2012

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

(2022/C 275/08)

Ponente: **Jörg Freiherr FRANK VON FÜRSTENWERTH**

Coponente: **Christophe LEFÈVRE**

Consulta	Parlamento Europeo, 22.11.2021 Consejo de la Unión Europea, 26.11.2021
Base jurídica	Artículo 114 y artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en la sección	8.2.2022
Aprobado en el pleno	23.2.2022
Pleno n.º	567
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	169/0/2

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) comparte la afirmación de la Comisión Europea de que el marco normativo Solvencia II basado en tres pilares (recursos propios cuantitativos; organización empresarial y supervisión; presentación de informes y transparencia) ha demostrado su eficacia. Sin embargo, las experiencias derivadas de la crisis de la deuda soberana, la política de bajos tipos de interés y el impacto inicial de la pandemia de COVID-19, que en absoluto puede darse aún por terminada, así como la certeza de que se producirán otras crisis, hacen necesario introducir adaptaciones en el marco reglamentario.

1.2 El CESE acoge con gran satisfacción que la Comisión Europea aborde ahora la cuestión de los riesgos sistémicos en el sector de los seguros. El perfil de riesgo de las aseguradoras va cambiando. Habida cuenta de la crisis climática, el sector de los seguros afronta retos especialmente importantes en el ámbito de los seguros contra los efectos del cambio climático y de los nuevos riesgos medioambientales (por ejemplo, los relacionados con la biodiversidad). También existen mayores riesgos para las aseguradoras en su papel de inversoras. En particular, no se evalúan adecuadamente los riesgos materiales, los riesgos de responsabilidad y los riesgos de transición relacionados con el cambio climático.

1.3 El CESE apoya el objetivo de la Comisión Europea de crear un marco reglamentario en el que el sector de los seguros desempeñe un papel (incluso) más destacado como inversor en la financiación de la transición hacia una economía sostenible y en la lucha contra las consecuencias de la COVID-19 y el cambio climático. Al mismo tiempo, el CESE destaca el gran interés de la sociedad civil por la estabilidad del sector financiero y pide que se garanticen unas provisiones y unos requerimientos de recursos propios sólidos en el sector de los seguros. Las perturbaciones en este sector socavarían significativamente los esfuerzos para hacer frente a la crisis climática y superar la pandemia.

2. Observaciones generales

2.1 *El planteamiento de la Comisión Europea*

2.1.1 El CESE comparte la afirmación de la Comisión Europea de que el marco normativo Solvencia II basado en tres pilares (recursos propios cuantitativos; organización empresarial y supervisión; presentación de informes y transparencia) ha demostrado su eficacia. Este marco ha servido para guiar adecuadamente al sector europeo de los seguros a través de las turbulencias de la crisis de la deuda soberana, la política de bajos tipos de interés aún vigente y los primeros efectos de la pandemia de COVID-19, que aún no puede considerarse en absoluto finalizada. A juicio del CESE resulta apropiado y necesario extraer las conclusiones correspondientes a la luz de la experiencia adquirida con la aplicación de las normas. Esto se refiere, en particular, a cuestiones de proporcionalidad y a las disposiciones sobre la adecuación del capital y las provisiones. Precisamente estos últimos aspectos son determinantes para las necesidades de capital de las empresas y, por ende, para el papel que pueden desempeñar las empresas de seguros como proveedoras de productos e inversoras en la economía.

2.2 *Coherencia con otras políticas de la UE*

2.2.1 La aplicación del Pacto Verde Europeo y la superación de las consecuencias de la pandemia de COVID-19 constituyen políticas absolutamente prioritarias, cuya ejecución requiere el uso de grandes sumas de capital público y privado. Como inversoras a largo plazo con una cartera de activos de más de diez billones EUR en 2020, las empresas del sector europeo de los seguros podrían contribuir en mucho mayor medida que hasta ahora a financiar la transición hacia una economía climáticamente neutra, proyectos de infraestructuras y vivienda asequible. La capacidad para hacerlo viene determinada en gran medida por las disposiciones relativas a la adecuación del capital y las provisiones en el sistema Solvencia II.

2.2.2 El CESE apoya el objetivo de la Comisión Europea de crear un marco reglamentario en el que el sector de los seguros desempeñe un papel (incluso) más destacado como inversor en la financiación de la transición hacia una economía sostenible y en la lucha contra las consecuencias de la COVID-19. Al mismo tiempo, el CESE subraya la necesidad de no poner en peligro los objetivos de protección del sistema Solvencia II, a saber, la protección de los tomadores y los beneficiarios de los seguros y el mantenimiento de la estabilidad financiera. Sin embargo, esta protección podría verse amenazada en caso de que, para apoyar el Pacto Verde Europeo, se renunciara a una evaluación estricta de los riesgos de las inversiones de las empresas aseguradoras. Las normas de protección de los consumidores del sistema Solvencia II deberían incluir las inversiones y actividades del sector de los seguros en los sectores en los que las aseguradoras invierten a petición de las autoridades o del gobierno. Dichas inversiones podrán luego verse recompensadas o penalizadas, pero, en cualquier caso, toda inversión en el marco del Pacto Verde Europeo —o, por ejemplo, de Next Generation EU— debería estar sujeta a la misma evaluación de riesgos que cualquier otra inversión. La supervisión prudencial de las empresas de seguros requiere una evaluación del riesgo basada en pruebas y una determinación del capital fundamentada en esta evaluación. El CESE acoge con satisfacción el enfoque de la Comisión Europea de examinar las normas existentes sobre los requerimientos de capital para determinar en qué casos han dado lugar a requerimientos de capital inadecuados (excesivos o insuficientes). Las propuestas de la Comisión Europea muestran cuánto margen de maniobra se podría obtener tan solo con ello. No obstante, en los ámbitos en que los requerimientos de capital sean demasiado bajos (por ejemplo, en el caso de los riesgos relacionados con el cambio climático), deberán incrementarse para garantizar la estabilidad del sector.

2.2.3 El CESE respalda los esfuerzos de la Comisión Europea por efectuar una nueva contribución sustancial para hacer realidad la unión de los mercados de capitales. La construcción del mercado interior facilitaría la financiación tanto del Pacto Verde Europeo como de las vías para salir de la pandemia de COVID-19. Así sería ya solo por el hecho de que los consumidores podrían percibir nuevos avances en la creación de un auténtico mercado único de los mercados financieros, pese a los numerosos obstáculos jurídicos y reales que siguen existiendo para la realización de la unión de los mercados de capitales.

2.2.4 El CESE acoge favorablemente la idea de que el sector de los seguros debería desempeñar un papel más importante en la financiación de la transición ecológica. Asimismo, el sector de los seguros debería fijarse como objetivo mitigar todos los efectos negativos medioambientales y sociales de sus inversiones y actividades de seguros. Es razonable establecer un vínculo con la taxonomía de la UE. El CESE pide que se tengan también en cuenta sistemáticamente los objetivos de sostenibilidad social. Al fin y al cabo, la vulneración de los derechos humanos y de los derechos de los trabajadores también puede dar lugar a un aumento del riesgo.

2.2.5 Las propuestas prevén simplificaciones del complejo sistema Solvencia II en varios puntos, iniciativa que debe acogerse favorablemente. Resulta injustificado y rechazable que los usuarios de modelos internos tengan ahora además que presentar informes como si utilizaran la fórmula estándar. Deben evitarse las obligaciones duplicadas en materia de presentación de informes.

2.3 Actos delegados

2.3.1 El CESE es consciente de que la Comisión Europea está facultada para adoptar determinadas disposiciones, en particular normas técnicas, mediante actos delegados. La Comisión anuncia un gran número de propuestas que desearía aplicar mediante actos delegados. Estas propuestas son de gran peso y tienen una enorme importancia económica. Entre los ejemplos que cabe citar están el ajuste por volatilidad, el ajuste por casamiento y la extrapolación, así como la decisión profundamente política sobre en qué medida y con qué limitaciones debe facilitarse la financiación del Pacto Verde en la evaluación del riesgo de las inversiones. Al igual que en otras ocasiones, el CESE aboga por que las decisiones sobre cuestiones económicas importantes no se adopten mediante actos delegados, sino siguiendo el procedimiento legislativo ordinario con participación del Parlamento y consulta a la sociedad civil. Antes de la aprobación del paquete Solvencia II, el Parlamento Europeo, la Comisión Europea y el CESE deberían tener una idea clara del contenido y las repercusiones de los actos delegados.

2.4 Evaluación de las nuevas calibraciones — Evaluaciones de impacto: competitividad

2.4.1 El CESE propone que en los próximos años se lleve a cabo una evaluación completa de la lógica que subyace al conjunto de normas Solvencia II. Esta evaluación es imprescindible porque las condiciones marco han cambiado mucho y seguirán cambiando. En este contexto, un control de la competencia podría ser útil para determinar el impacto de las normas modificadas en la competitividad del sector europeo de los seguros en el mercado mundial.

3. Observaciones específicas

3.1 Proporcionalidad y umbrales

3.1.1 El CESE acoge favorablemente el enfoque que se propone adoptar la Comisión Europea de reforzar el principio de proporcionalidad. La simplificación del marco regulador, muy complejo y gravoso, es especialmente importante para las empresas aseguradoras más pequeñas y menos expuestas al riesgo, que constituyen una parte importante de la diversidad regional. Es cierto que los requisitos de Solvencia II para la gestión del riesgo y la presentación de informes deben revisarse y ajustarse basándose en normas. Sin embargo, cabe lamentar que, al igual que en el pasado, solo se otorgue importancia al tamaño de la empresa y no se valore la relación entre el alcance de los requisitos prudenciales y los riesgos reales de la empresa aseguradora en función de su modelo de negocio.

3.1.2 Uno de los puntos fuertes importantes del mercado europeo de seguros es la diversidad de aseguradoras grandes y pequeñas. Cuenta con aseguradoras que operan a nivel internacional y otras que tienen fuerza en sus regiones. Y lo mismo cabe decir de la diversidad de formas jurídicas, que van desde sociedades anónimas hasta cooperativas. Esta diversidad no debe verse amenazada por imponer a las aseguradoras una carga burocrática excesiva.

3.2 Medidas de garantía a largo plazo

3.2.1 El CESE apoya la intención de la Comisión Europea de permitir que el sector de los seguros participe en mayor medida en la financiación de la aplicación del Pacto Verde Europeo, de la lucha contra el cambio climático y sus consecuencias y de la lucha contra las consecuencias de la pandemia de COVID-19 mediante unos requerimientos de capital más adecuados. La aplicación del Pacto Verde Europeo no debe malograrse por causas relacionadas con la financiación de la transformación de la economía hacia un modelo sostenible, y los ODS no deben verse amenazados por unos requerimientos de capital insuficientes que transformen de manera artificial en inversiones rentables actividades altamente contaminantes. La revisión de las normas sobre los requerimientos de capital necesarios será la clave para abordar estas cuestiones. El CESE considera imperativo que la modificación de las normas de Solvencia II solo se produzca en la medida en que no se pongan en peligro los objetivos prudenciales de la protección de los tomadores y beneficiarios de los seguros ni el objetivo de estabilidad financiera. Debe aspirarse a alcanzar el equilibrio adecuado entre, por una parte, los incentivos para que las aseguradoras inviertan en actividades orientadas hacia objetivos sociales y medioambientales y, por otra, los requisitos prudenciales. Esto aún no está garantizado.

3.2.2 El CESE apoya las propuestas de la Comisión de reducir la volatilidad de las inversiones a largo plazo mediante el ajuste de volatilidad propuesto. Sin embargo, cabe señalar que al mismo tiempo la Comisión aumenta la volatilidad al pasar a una corrección del riesgo relativa (deducción porcentual de los diferenciales). Esto es contraproducente. No queda claro por qué no puede mantenerse la corrección del riesgo actual.

3.2.3 Las propuestas de la Comisión Europea de modificar el margen de riesgo (por ejemplo, tasa de coste del capital del 5 % y no consideración del factor de liquidez), el riesgo de tipo de interés y la correlación entre el riesgo de diferencial y el riesgo de tipo de interés son adecuadas y no ponen en peligro los objetivos de protección de Solvencia II. Sin embargo, debe prestarse especial atención a los textos de nivel 2, ya que las propuestas que permiten una mejora general también pueden tener efectos perjudiciales en las carteras de inversión de las aseguradoras de pequeño y mediano tamaño.

3.2.4 El CESE acoge con satisfacción, en principio, las propuestas de la Comisión Europea de revisar los criterios de admisibilidad para la clase de activos de las inversiones en capital que se mantengan con una perspectiva a largo plazo garantizando al mismo tiempo la estabilidad financiera. Esto facilitará que las empresas de seguros se beneficien de un tratamiento preferente del capital cuando proporcionen capital a largo plazo a la economía, a condición de que este capital se invierta en consonancia con objetivos sociales y medioambientales. Debe evitarse una complejidad excesiva de las normas. Una vez más, solo podrá realizarse una evaluación definitiva al respecto cuando se conozcan las propuestas de nivel 2.

3.2.5 La Comisión Europea anuncia su intención de presentar un nuevo método de extrapolación. La extrapolación es un método de cálculo que permite constituir provisiones para contratos de seguro con plazos de vencimiento largos que vayan más allá en el futuro que la información fiable de los mercados de capitales sobre tipos de interés sin riesgo de que se dispone. Este método es un factor esencial en la valoración de las provisiones y, por tanto, de la necesidad de fondos propios. La extrapolación es especialmente importante para los seguros de vida, pero no solo en este ramo. En su Comunicación COM(2021) 580 final, la Comisión Europea admite que la propuesta —que concretará posteriormente mediante un acto delegado— «tendrá un impacto significativo en los recursos de capital de las aseguradoras en varios mercados». Para las empresas de seguros distintos de los seguros de vida, este impacto significativo supondrá —según las ideas manejadas hasta la fecha— una necesidad de capital adicional de más del 10 %, lo que sería completamente contraproducente a los efectos de una liberación potencial de capital de las aseguradoras. A juicio del CESE, intervenciones de tan gran alcance como estas deben decidirse mediante un procedimiento legislativo ordinario.

3.3 *Análisis de hipótesis climáticas y mandato de la AESPJ* ⁽¹⁾ *en relación con los riesgos de sostenibilidad*

3.3.1 El CESE apoya plenamente la necesidad de que las empresas aseguradoras identifiquen todas las exposiciones importantes a los riesgos del cambio climático y evalúen el impacto a medio y largo plazo en su empresa. El CESE recomienda ampliar este análisis de hipótesis a todos los riesgos medioambientales y aplicar el concepto de doble materialidad a estos requisitos. También debe exigirse a las empresas de seguros que evalúen, y en su caso mitiguen, el impacto que sus operaciones tienen sobre el cambio climático y el medio ambiente en sentido amplio.

3.3.2 El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión Europea de encargar a la AESPJ que, previa consulta a la Junta Europea de Riesgo Sistémico, proponga posibles ajustes de los requisitos de capital relacionados con los riesgos de sostenibilidad, que deberá presentar en un informe a más tardar el 28 de junio de 2023. Es apropiado debatir cuestiones de tan gran calado basándose en datos empíricos. Sin embargo, el CESE considera que el plazo para la presentación del informe no es lo bastante ambicioso. Mitigar las consecuencias del cambio climático requiere actuar con rapidez. El CESE señala que las conclusiones que se deriven de estas propuestas afectarán a cuestiones fundamentales relacionadas con la financiación del Pacto Verde Europeo. Por lo tanto, no deberán ser de carácter técnico sino político y, en opinión del CESE, deben tratarse en un procedimiento legislativo ordinario en el que participe el Parlamento Europeo.

3.4 *Supervisión de grupo*

3.4.1 La práctica de supervisión ha puesto de manifiesto deficiencias reglamentarias en la supervisión de grupo. El CESE apoya las propuestas de la Comisión Europea de incluir las sociedades de cartera de seguros y las sociedades financieras mixtas de cartera en el ámbito de aplicación directa del marco de supervisión de la UE. Desde el punto de vista del consumidor, es importante garantizar que la imagen externa de los grupos sea transparente en lo que respecta a su responsabilidad.

3.5 *Papel de los seguros durante períodos de pandemia y otros acontecimientos que conlleven trastornos económicos a gran escala*

3.5.1 El CESE coincide con la Comisión Europea en que la pandemia ha puesto de relieve la necesidad de disponer de información más clara y sencilla sobre las condiciones de la cobertura de seguro y las garantías ofrecidas a los consumidores, especialmente en lo que se refiere a los seguros de interrupción de negocio y al seguro de viaje, y de verificar constantemente que los productos de seguro sigan ajustándose a las necesidades de los consumidores. Es igualmente importante que los consumidores puedan hacer valer sus derechos. Es obvio que la práctica actual de supervisión de los productos de seguro no ha funcionado satisfactoriamente. El CESE insta a la Comisión a que pida a la AESPJ que presente propuestas concretas sobre cómo abordar mejor este problema, que se conoce desde hace mucho tiempo.

3.5.2 La pandemia, las repercusiones del cambio climático que afectan a Europa —a saber incendios forestales, sequías, deterioro de los bosques, lluvias torrenciales e inundaciones de proporciones sin precedentes—, y nuevos riesgos importantes como los riesgos de ciberseguridad plantean la cuestión de la disponibilidad de una cobertura de seguro para tales sucesos, que van a dejar de ser excepcionales. El CESE apoya expresamente el plan de la Comisión Europea de establecer un diálogo sobre resiliencia climática de aquí a 2022, que reunirá a aseguradoras, reaseguradoras, autoridades públicas y otras partes interesadas pertinentes. El CESE sugiere que los representantes de la sociedad civil participen en este diálogo desde el principio.

⁽¹⁾ Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación.

3.6 Sistemas de garantía de seguros, reestructuración y resolución y nuevas medidas de supervisión

3.6.1 La Comisión Europea no presenta ninguna propuesta para armonizar la fragmentación del sistema de garantía de seguros en Europa. No lo hace a pesar de que el sistema de garantía de seguros ofrece una importante protección de último recurso a los tomadores y los beneficiarios de los seguros. Un sistema paneuropeo de sistemas de garantía de seguros, que tenga en cuenta la naturaleza de los productos y, por tanto, la protección de que deben disfrutar los consumidores, aumentaría significativamente la confianza en un mercado único europeo de seguros. El CESE considera urgente que al menos se armonicen determinados principios mínimos de los sistemas de garantía de seguros, como ha propuesto la AESPJ. Por otra parte, tal y como señala la Comisión Europea, el CESE también estima que esto impondría una carga financiera significativa a los mercados de seguros en algunos Estados miembros que todavía no disponen de sistemas de garantía de seguros, carga a la que no consideran poder hacer frente en esta fase de recuperación tras la crisis de la COVID-19. El CESE pide a la Comisión Europea que, como primer paso, presente rápidamente una propuesta de marco mínimo para los sistemas de garantía de seguros, con el correspondiente período transitorio, sin que ello suponga una sobrecarga para los mercados.

3.6.2 Con la propuesta de reestructuración y resolución ⁽²⁾, la Comisión Europea amplía los instrumentos de supervisión para que las autoridades de supervisión puedan actuar con mayor rapidez y eficiencia en caso de crisis empresarial y, en particular, de crisis incipiente. Estos instrumentos incluyen medidas como los planes preventivos de recuperación y los planes de resolución individuales, también con la participación del nivel de grupo. Se definen los instrumentos y las competencias de resolución. Sin embargo, no se percibe una clara diferencia con respecto a las actuales medidas de supervisión de Solvencia II. En líneas generales, en muchos casos se pone en tela de juicio el orden de intervención —que ha demostrado plenamente su idoneidad—, ya que se prevén nuevas competencias de intervención incluso antes de que se vulnere la norma sobre el capital de solvencia obligatorio. El CESE considera fundamental que las medidas propuestas sean absolutamente coherentes con el orden de intervención. Las normas de resolución deben facilitar un enfoque armonizado a nivel de grupo, en particular en el caso de los grupos financieros mixtos.

3.6.3 En contra de las propuestas se argumenta que la pandemia de COVID-19, y en particular el período de tipos de interés bajos, han demostrado que la caja de herramientas de Solvencia II ha sido suficiente para hacer frente a situaciones difíciles. Aunque este haya sido en gran medida el caso, el CESE no comparte este razonamiento. El CESE considera que, a la luz de crisis financieras pasadas, hay una necesidad urgente de poner en marcha medidas de intervención de crisis escalonadas a nivel de las empresas incluso antes de que se produzca el incumplimiento de los requisitos mínimos de capital cuando se disponga de indicios claros de que la situación está deteriorándose. El CESE señala que, a la hora de concretar la configuración y aplicar las normas, será muy importante definir y delimitar claramente las tareas de la AESPJ y las de las autoridades supervisoras nacionales.

Bruselas, 23 de febrero de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽²⁾ COM(2021) 582 final.