

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 30.4.2009
COM(2009) 203 final

INFORME DE LA COMISIÓN

sobre ciertos aspectos esenciales de la Directiva 2003/41/CE relativa a las actividades y la supervisión de fondos de pensiones de empleo (Directiva FPE)

(presentada por la Comisión)

INFORME DE LA COMISIÓN

sobre ciertos aspectos esenciales de la Directiva 2003/41/CE relativa a las actividades y la supervisión de fondos de pensiones de empleo (Directiva FPE)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

1. INTRODUCCIÓN

La Directiva FPE (Directiva 2003/41/CE, relativa a las actividades y la supervisión de fondos de pensiones de empleo) se publicó en el Diario Oficial el 23 de septiembre de 2003 y debía ser incorporada por los Estados miembros antes del 23 de septiembre de 2005. En 2007, todos los Estados miembros habían notificado ya sus medidas de incorporación, si bien hay aún abiertos dos procedimientos de infracción por una incorrecta incorporación.

La Directiva FPE impone explícitamente a la Comisión ciertas obligaciones de información en relación con cuatro aspectos esenciales. El artículo 15, apartado 6, establece que habrá de publicarse un informe, como mínimo cada dos años, sobre las normas relativas al cálculo de las provisiones técnicas. El artículo 21, apartado 4, dispone que, cuatro años después de la entrada en vigor de la Directiva FPE, se presentará un informe único sobre la aplicación de las normas de inversión (letra a)), los progresos realizados en la adaptación de los sistemas nacionales de supervisión (letra a)) y la custodia transfronteriza (letra b)).

Aunque la Directiva FPE imponía a la Comisión la obligación de presentar el primer informe periódico sobre las provisiones técnicas y el informe único sobre los tres otros aspectos en septiembre de 2007, muchos Estados miembros la incorporaron tarde, por lo que resultaba difícil para la Comisión informar sobre la experiencia práctica en la aplicación de esas cuatro disposiciones dentro del plazo previsto. Por esta razón, en la reunión celebrada por el Comité Europeo de Seguros y Pensiones de Jubilación el 5 de abril de 2006, se acordó con los Estados miembros que los informes preceptivos se presentarían en 2008, una vez que el Comité Europeo de Supervisores de Seguros y Pensiones de Jubilación (CESSPJ) hubiera examinado los elementos esenciales de la incorporación de la Directiva.

Por otra parte, aunque los planes de pensiones transfronterizos han aumentado considerablemente en los últimos años, su número sigue siendo relativamente pequeño. De una encuesta efectuada recientemente por el CESSPJ se desprende que, a finales de junio de 2008, existían 70 casos de actividad transfronteriza en el Espacio Económico Europeo (EEE), con un total de 21 Estados de acogida¹.

¹ «2008 Report on Market Developments» (informe del CESSPJ sobre la evolución del mercado), de 11 de noviembre de 2008, que puede consultarse en la siguiente dirección: http://www.ceiops.eu/media/docman/public_files/publications/reports/OPC-Report-Market-Developments2008.pdf

A instancia de la Comisión, el Comité de Pensiones de Empleo (CPE) del CESSPJ emprendió un extenso examen de la incorporación efectiva de la Directiva FPE en los Estados miembros. Es preciso señalar que la Directiva FPE prevé una armonización mínima, por lo que, a la hora de incorporarla, los Estados miembros disponen de cierta libertad en algunos aspectos. El resultado del trabajo realizado por el CPE se resume en el informe «*Initial Review of Key Aspects of the Implementation of the IORP Directive*» (Análisis inicial de ciertos aspectos esenciales de la incorporación de la Directiva FPE, en lo sucesivo, informe CPE), de 31 de marzo de 2008².

El informe CPE aborda los aspectos esenciales sobre los cuales la Comisión debe informar, pero no se limita a ellos. En él se indica que, pese a que esos aspectos esenciales de la Directiva FPE han sido interpretados e incorporados de muy diversas maneras por los Estados miembros, no existen apenas indicios de que ello haya dado lugar a problemas significativos. Por lo cual, y ante la escasa experiencia en la aplicación de la Directiva FPE, el informe llega a la conclusión de que no existen motivos en este momento para introducir modificaciones en la Directiva.

El 2 de abril de 2008, el CESSPJ presentó a la Comisión el informe CPE, que fue debatido posteriormente por el Comité Europeo de Seguros y Pensiones de Jubilación, en sus reuniones de 27 de junio y 26 de noviembre de 2008. En ese debate se constató que los Estados miembros coinciden en general con las conclusiones del informe CPE, y los servicios de la Comisión tomaron nota de que la gran mayoría de los Estados miembros estaba de acuerdo con la recomendación del CESSPJ de no contemplar una revisión de la Directiva FPE por el momento³.

Partiendo del trabajo realizado hasta ahora, y a efectos de cumplir con las obligaciones de información que la Directiva FPE impone a la Comisión, el resto del presente informe recoge la postura de ésta sobre los siguientes aspectos esenciales: las provisiones técnicas, las normas de inversión, la adaptación de los sistemas nacionales de supervisión y la custodia. El informe se limita, pues, a cumplir la obligación de la Comisión de informar sobre los cuatro aspectos que fija la propia Directiva FPE. La posible necesidad de introducir cambios legislativos en relación con otros aspectos importantes que afectan a los fondos de pensiones de empleo, en particular las normas de solvencia⁴, está siendo examinada por la Comisión por separado del presente informe.

² El informe completo puede consultarse en el sitio web del CESSPJ:
http://www.ceiops.eu/media/docman/public_files/publications/reports/OPC-Report-Market-Developments2008.pdf

³ Los documentos del Comité Europeo de Seguros y Pensiones de Jubilación pueden consultarse en el sitio web de la Comisión: http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/committee_en.htm

⁴ Puede consultarse más información a este respecto en:
http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2008/occupational_retirement_provision_en.htm

2. PROVISIONES TÉCNICAS

El artículo 15, apartado 6, de la Directiva establece que la Comisión deberá presentar un informe sobre el cálculo de las provisiones técnicas de los fondos de pensiones de empleo en el contexto de las actividades transfronterizas⁵.

Del examen del cálculo de las provisiones técnicas de los fondos de pensiones de empleo se encargó el CPE, primeramente, y a continuación el Subcomité de Solvencia del CESSPJ, que realizó un estudio más detallado. El trabajo del Subcomité de Solvencia quedó resumido en el «*Survey on fully funded, technical provisions and security mechanisms in the European occupational pension sector*» (Estudio sobre la capitalización, las provisiones técnicas y los mecanismos de seguridad en el sector europeo de fondos de pensiones de empleo), en lo sucesivo, «el estudio del Subcomité de Solvencia»⁶. Este informe ofrece un análisis pormenorizado y completo de las hipótesis de valoración y los mecanismos de seguridad que en relación con los fondos de pensiones de empleo se aplican en los Estados miembros. En lo tocante a las provisiones técnicas, subraya que los fondos de pensiones de empleo utilizan en los diferentes Estados miembros distintos métodos e hipótesis de cálculo. Ello redundará en variaciones significativas del volumen de las provisiones técnicas en los distintos países frente a compromisos de prestaciones definidas comparables. Entre los factores importantes que inciden en el nivel de las provisiones técnicas en los diferentes Estados miembros cabe citar las hipótesis de valoración subyacentes, en especial las referidas a los tipos de interés y la mortalidad, así como el tipo de indexación de las prestaciones de jubilación a la inflación y a los salarios.

El CESSPJ presentó el estudio del Subcomité de Solvencia a la Comisión el 7 de abril de 2008. La Comisión se congratula de las conclusiones de ese informe, que ha constituido una buena base para la consulta pública abierta por la Comisión, a principios de septiembre de 2008, sobre la armonización de las normas de solvencia aplicables a los fondos de pensiones de empleo sujetos al artículo 17 de la Directiva FPE y los fondos de pensiones de empleo que desarrollan actividad transfronteriza. La posibilidad de ampliar la armonización de las normas sobre el cálculo de las provisiones técnicas desde una óptica transfronteriza es uno de los temas que dicha consulta aborda explícitamente. El período de consulta finalizó a finales de noviembre de 2008. Con vistas a extraer las primeras conclusiones de esta consulta pública, la Comisión ha previsto una audiencia pública en Bruselas el 27 de mayo de 2009.

Los resultados de la consulta y de la audiencia pública ayudarán a la Comisión a decidir si presenta o no una propuesta dirigida a introducir una mayor armonización

⁵ El artículo 15, apartado 6, establece que «Con vistas a nuevas armonizaciones que pudieran justificarse respecto de las normas relativas al cálculo de las provisiones técnicas -en particular, los tipos de interés y otras hipótesis que afectan al nivel de las provisiones técnicas-, la Comisión publicará un informe, cada dos años o a petición de un Estado miembro, sobre la situación por lo que respecta a la evolución de las actividades transfronterizas.» Añade, además, que «La Comisión propondrá las medidas que resulten necesarias para evitar posibles distorsiones provocadas por distintos niveles de tipos de interés, así como para proteger el interés de los beneficiarios y partícipes de cualquier plan».

⁶

http://www.ceiops.eu/media/docman/public_files/publications/submissionstotheec/ReportonFundSecMech.pdf

de las normas sobre el cálculo de las provisiones técnicas en el contexto de las actividades transfronterizas. Como es habitual, toda posible propuesta de la Comisión se sometería a una rigurosa evaluación de impacto, conforme al planteamiento de mejora de la legislación.

3. NORMAS DE INVERSIÓN

El artículo 21, apartado 4, letra a), de la Directiva FPE establece que la Comisión «presentará un informe en el que examine la aplicación del artículo 18 (...)», que contiene las normas cualitativas y cuantitativas de inversión de los fondos de pensiones de empleo. En el examen realizado se llega a una serie de conclusiones.

En primer lugar, el informe CPE indica que la introducción de la «regla de la persona prudente» a que se refiere el artículo 18, apartado 1, ha incidido en el marco regulador de muchos Estados miembros, de tal manera que, actualmente, aun cuando los límites cuantitativos de inversión aún desempeñan una importante función, se presta más atención a los aspectos cualitativos de las normas de inversión.

En segundo lugar, el mencionado informe señala que no existe una interpretación única del alcance de la norma del emisor único, que pretende evitar la dependencia excesiva de un único activo, emisor o grupo de empresas (artículo 18, apartado 1, letra e))⁷. Impulsar la convergencia de las normas sobre el emisor único es especialmente importante en un contexto transfronterizo, puesto que está explícitamente previsto que los Estados de acogida puedan imponer a los fondos de pensiones de empleo de otros Estados la inaplicación de las normas de inversión del Estado de origen, dentro de ciertos límites cuantitativos y cualitativos (artículo 18, apartado 7, letra b), de la Directiva FPE). En lo que atañe a los límites cuantitativos, se confirmó que el Estado de acogida sólo puede aplicarlos a los fondos de pensiones de empleo de otros Estados si las normas de inversión aplicadas a los fondos de pensiones de empleo establecidos en su propio territorio son igual o más estrictas. Por tanto, no se pueden aplicar en este contexto límites más elevados que los fijados explícitamente por la Directiva FPE. En relación con los límites cualitativos, esto es, las categorías de activos a que se refiere el artículo 18, apartado 7, letra b), de la Directiva FPE, podría ser útil remitirse a otros actos legislativos de la UE, como la Directiva MiFID⁸, que define los conceptos de «instrumento financiero», «valores negociables» e «instrumentos del mercado monetario»⁹.

En tercer lugar, se aprecian también divergencias en la interpretación del término «mercados de capital riesgo» a que hace referencia el artículo 18, apartado 5, letra c), que prohíbe a los Estados miembros impedir que los fondos de pensiones de empleo establecidos en su territorio inviertan en tales mercados. Con arreglo a las recomendaciones del informe CFE, y a información aportada por la Comisión, se han

⁷ El artículo 18.1.e) especifica que «los activos estarán suficientemente diversificados, de forma que se evite la dependencia excesiva de un activo, de un emisor determinado o de un grupo de empresas y las acumulaciones de riesgo en el conjunto de la cartera. Las inversiones en activos emitidos por el mismo emisor o por emisores que pertenezcan al mismo grupo no expondrán a la institución a un riesgo de concentración excesivo.»

⁸ Directiva 2004/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativa a los mercados de instrumentos financieros, DO L 145 de 30.4.2004.

⁹ Véase el artículo 4.1.17 a 19 de la Directiva MiFID .

hecho nuevos intentos de clarificación, con miras a posibles «orientaciones de nivel 3» del CESSPJ sobre este tema. Estos otros trabajos han demostrado que las diferentes definiciones existentes en el ámbito europeo responden al propósito y al contexto en el que se aplica el concepto de capital riesgo (normas de competencia o de mercado interior, definiciones cerradas o abiertas, inclusión o exclusión de instrumentos de cuasicapital) y que, en la práctica, este aspecto no se ha planteado todavía en el contexto transfronterizo. Antes que emitir orientaciones en abstracto, es preferible seguir el tema de cerca.

En cuarto lugar, se ha constatado que seis Estados miembros utilizan la posibilidad que prevé el artículo 18, apartado 7, de la Directiva FPE de que el país de acogida imponga límites de inversión adicionales¹⁰.

Según las conclusiones del CPE, aunque existen algunas diferencias en la aplicación de las normas de inversión, tales diferencias no parecen obstaculizar el proceso de convergencia hacia un mercado interior de fondos de pensiones de empleo, y el desarrollo de actividades transfronterizas por parte de éstos. La Comisión apoya esta conclusión y alienta al CESSPJ a proseguir su análisis de los mercados de capital riesgo y la norma de un emisor único. Como caso especial de esta última norma, podría ser necesario también examinar las normas de autoinversión, que limitan la inversión en la empresa promotora (artículo 18, apartado 1, letra f))¹¹.

El actual proceso de convergencia en la aplicación de las normas de inversión se espera que genere mayor seguridad, calidad, liquidez y rentabilidad de las carteras de los fondos de pensiones de empleo en su conjunto, lo que redundaría en una mejora de los sistemas de pensiones de empleo en toda la UE, en términos cualitativos y cuantitativos.

El CESSPJ y la Comisión seguirán vigilando la aplicación de las normas de inversión, a la luz también de las posibles conclusiones que quepa extraer de la crisis financiera.

4. ADAPTACIÓN DE LOS SISTEMAS NACIONALES DE SUPERVISIÓN

El artículo 21, apartado 4, letra a), de la Directiva FPE establece que la Comisión «presentará un informe en el que examine (...) los progresos realizados en la adaptación de los sistemas nacionales de supervisión». A este respecto, resultan también pertinentes las disposiciones del artículo 21, apartados 1 a 3, de la Directiva FPE, pues prevén una estrecha cooperación entre las autoridades nacionales de supervisión y la Comisión Europea a fin de garantizar que aquélla se aplique de forma homogénea, y facilitar la supervisión de las actividades de los fondos de pensiones de empleo.

¹⁰ El artículo 18.7 autoriza a los Estados miembros a imponer límites de inversión adicionales a los fondos de pensiones de empleo de otro Estado que operen en su territorio. Con arreglo a la Directiva, tales límites sólo son aceptables si a los fondos de pensiones de empleo establecidos en su propio país se les imponen normas iguales o más estrictas.

¹¹ Esta norma es de obligado cumplimiento para los Estados miembros, salvo cuando se haya hecho uso de la opción que prevé el artículo 22, apartado 4, de la Directiva.

Al objeto de facilitar la cooperación, el CESSPJ creó el CPE en febrero de 2004. Los trabajos de este Comité, en el que la Comisión participa como observadora, desembocaron en el acuerdo del «Protocolo de Budapest» en febrero de 2006¹². Este protocolo rige en los acuerdos de supervisión y en el intercambio de información entre los supervisores del Estado de origen y del Estado de acogida en relación con los fondos de pensiones de empleo de ámbito transfronterizo. En el Protocolo de Budapest participan también autoridades de supervisión de toda la UE que no son oficialmente miembros del CESSPJ, lo que proporciona una base amplia a partir de la cual desarrollar la supervisión transfronteriza de los fondos de pensiones de empleo.

La Comisión aprecia y apoya el trabajo que realizan actualmente los supervisores, no ya al amparo del Protocolo de Budapest, sino también en relación con el mismo, que está siendo reexaminado por el CPE con vistas a que el CESSPJ someta a consulta pública una versión revisada en el primer semestre de 2009.

5. CUSTODIA

El artículo 21, apartado 4, letra b), de la Directiva FPE establece que la Comisión presentará un informe en el que examine «la aplicación del párrafo segundo del apartado 2 del artículo 19». Esta disposición autoriza a los Estados miembros a establecer la obligación de que los fondos de pensiones de empleo designen un custodio o depositario. Sin embargo, si así lo hacen, no deben restringir el derecho de los fondos a designar a un custodio o depositario que esté establecido en otro Estado miembro, según se especifica en el artículo 19, apartado 2, párrafo primero.

El Informe CPE indica que existen planteamientos divergentes por lo que atañe a la designación de un custodio y al tipo de organismo que se designa con este fin, así como a las funciones que desempeña. También se observan diferencias en la función de las autoridades competentes, algunas de las cuales intervienen en el proceso de designación del custodio. No obstante, el CPE no considera que esta divergencia en las prácticas represente un problema. Aunque es demasiado pronto para determinar si las disposiciones sobre custodia de la Directiva FPE pueden originar problemas en relación con la supervisión, el CPJ, de cara al futuro, señala una serie de elementos a los que puede ser necesario prestar más atención¹³.

El CPE considera, en particular, que si un custodio o depositario no está establecido en el mismo Estado miembro que el fondo de pensiones de empleo, es conveniente aumentar la cooperación entre las autoridades de supervisión del fondo y las autoridades de supervisión del custodio o depositario extranjero (especialmente si la autoridad de supervisión no es miembro del CESSPJ), a fin, sobre todo, de garantizar

¹² El «*Protocol relating to the Collaboration of the Relevant Competent Authorities of the Member States of the European Union in Particular in the Application of the Directive 2003/41/EC of the European Parliament and of the Council of 3 June 2003 on the Activities and Supervision of Institutions for Occupational Retirement Provision (IORPs) Operating Cross-Border*» puede consultarse en la siguiente página web: <http://www.ceiops.eu/content/view/19/23/>

¹³ Por otra parte, la Comisión analiza actualmente la forma en que los Estados miembros han incorporado los principios contenidos en la Directiva 85/611/CEE (Directiva OICVM) en relación con la responsabilidad del depositario, como consecuencia del caso Madoff. En función de las conclusiones de ese análisis, podría ser también necesario revisar las pertinentes disposiciones de la Directiva FPE.

una adecuada aplicación del artículo 19, apartado 3, de la Directiva FPE en caso de bloqueo de los activos¹⁴. Si el actual marco legislativo no permite una mayor cooperación, podría ser necesario modificar la normativa.

La Comisión coincide con este análisis y alienta a una mayor cooperación entre las autoridades de supervisión. Está dispuesta a plantear el tema al CESSPJ, si fuera necesario. La necesidad o no de introducir cambios en el futuro dependerá también del resultado de los trabajos, de orden más general, que se realizan en torno a las normas europeas de supervisión¹⁵.

6. CONCLUSIÓN

En relación con los cuatro aspectos esenciales sobre los cuales la Directiva FPE estipula que la Comisión debe informar, ésta considera que no se precisan cambios legislativos de inmediato. No obstante, es preciso señalar que el presente informe se limita a cumplir con las obligaciones de información que la Directiva FPE impone a la Comisión. La posible necesidad de introducir cambios legislativos en relación con otros aspectos importantes que afectan a los fondos de pensiones de empleo, en particular las normas de solvencia, está siendo examinada por la Comisión por separado del presente informe.

La Comisión considera que la Directiva FPE ya ha dado sus primeros frutos de cara a la creación de un mercado interior de sistemas de pensiones de empleo de escala europea. Se necesita aún tiempo para que la Directiva se desarrolle en todo su potencial.

Al mismo tiempo, el examen realizado por el CESSPJ indica que es preciso continuar el seguimiento de diversos aspectos de la Directiva FPE. La posibilidad de ampliar la armonización de las normas sobre el cálculo de las provisiones técnicas puede estudiarse en el contexto de los actuales trabajos de la Comisión sobre las normas de solvencia aplicables a los fondos de pensiones de empleo. En lo que atañe a las normas de inversión, es necesario clarificar más la definición de mercados de capital riesgo y el alcance de la norma del emisor único. La Comisión y el CESSPJ seguirán vigilando la aplicación de las normas de inversión, a la luz, entre otras cosas, de la crisis financiera. La Comisión respalda la idea de una mayor cooperación entre los supervisores y aprueba la consulta pública que el CESSPJ prevé realizar sobre el Protocolo de Budapest. En cuanto a la custodia, la Comisión alienta a una mayor cooperación entre las autoridades de supervisión de los fondos de pensiones de empleo y las autoridades de supervisión de los custodios o depositarios extranjeros, y está dispuesta a presentar propuestas legislativas si fuera necesario. La necesidad o no de introducir cambios en el futuro dependerá también del resultado de

¹⁴ El artículo 19, apartado 3, establece que «Cada Estado miembro adoptará las medidas necesarias para poder, de conformidad con su legislación nacional, prohibir, a tenor de lo establecido en el artículo 14, la libre disposición de los activos mantenidos por un depositario domiciliado en su territorio a petición del Estado miembro de la institución.»

¹⁵ Para mayor información puede consultarse el informe del Grupo de Alto Nivel presidido por Jacques de Larosière, de 25 de febrero de 2009, así como la Comunicación de la Comisión «Gestionar la recuperación europea», de 4 de marzo de 2009 (COM(2009) 114 final).

los trabajos, de orden más general, que se realizan en torno a las normas europeas de supervisión.

La Comisión sigue comprometida en verificar permanentemente que los Estados miembros apliquen correctamente la Directiva FPE, y continúa trabajando en este sentido. La Comisión alienta también al CESSPJ a proseguir su labor sobre los temas más generales que plantea el informe CPE, y seguirá vigilando y promoviendo la mejora de la cooperación entre los supervisores en aras de una aplicación homogénea de la Directiva FPE.