

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Cartea albă privind schemele de garantare a asigurărilor

[COM(2010) 370 final]

(2011/C 218/10)

Raportor: **dl Joachim WUERMEILING**

La 12 iulie 2010, în conformitate cu articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Comisia Europeană a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Cartea albă privind schemele de garantare a asigurărilor

COM(2010) 370 final.

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 5 aprilie 2011.

În cea de-a 471-a sesiune plenară, care a avut loc la 4 și 5 mai 2011 (ședința din 5 mai), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 148 de voturi pentru, 7 voturi împotriva și 10 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 CESE salută Cartea albă a Comisiei Europene privind schemele de garantare a asigurărilor. Comitetul sprijină eforturile Comisiei de a propune, la nivelul UE, măsuri de protecție a persoanelor asigurate.

1.2 CESE sprijină eforturile Comisiei de a introduce norme armonizate pentru sistemele de garantare a asigurărilor. Comitetul este de acord cu intenția Comisiei de a elabora o directivă europeană cu un nivel de protecție ridicat în forma unei armonizări minime, astfel încât sistemele naționale să poată prevedea, de asemenea, o protecție suplimentară. Schema de garantare trebuie utilizată ca o ultimă soluție, atunci când alte instrumente, de exemplu, cele de supraveghere legală, au fost epuizate.

1.3 În acest context ar trebui să se țină seama de faptul că, în ultimii ani, dispozițiile privind garantarea solvabilității asigurărilor prin supraveghere și cerințe privind capitalul propriu au fost considerabil îmbunătățite. Rata de faliment a asigurărilor este în realitate scăzută și ar trebui să descrească și mai mult datorită acestor măsuri. La conceperea schemelor de garantare, ar trebui să se țină seama de acest lucru, pentru a asigura un echilibru între utilitate și costuri. Prin urmare, CESE se pronunță în favoarea unor norme UE, prin care să se realizeze, pe de o parte, obiectivul protecției consumatorilor și angajaților și, pe de altă parte, să se mențină costurile pentru întreprinderi și asigurători la un nivel redus.

1.4 În opinia CESE, Comisia a procedat corect abordând în Cartea albă chestiunea acoperirii nelimitate a schemelor de garantare. Trebuie să se evite punerea în dificultate a societăților de asigurare solide din cauza unor obligații de asistență nelimitate. De aceea, CESE salută faptul că, în Cartea albă, Comisia ia în considerare stabilirea de limite pentru pretențiile de despăgubire.

1.5 În cazul unei inițiative legislative, Comisia ar trebui să acorde o atenție deosebită momentului în care poate să se utilizeze schema de garantare. Înainte de intervenția acesteia

ar trebui însă să se epuizeze toate posibilitățile de intervenție prin mecanismele de supraveghere legală. Simpla neîndeplinire a cerinței privind capitalul minim în conformitate cu Directiva Solvabilitatea II nu ar trebui să fie suficientă pentru activarea schemei de garantare.

1.6 În ceea ce privește dotarea schemelor, CESE recomandă, să se examineze încă o dată diferitele opțiuni pe baza rezultatelor „celui de-al cincilea studiu de impact cantitativ (QIS5)” privind Directiva Solvabilitatea II. Ar fi de dorit ca la nivelul UE să se stabilească un anumit nivel de protecție, însă dotarea specifică ar trebui determinată în funcție de riscul din fiecare țară și din fiecare ramură de asigurări.

1.7 Ținând seama de schemele de garantare naționale existente, reglementarea europeană ar trebui să prevadă un nivel de protecție ridicat și adecvat. Chestiunile legate de definirea sistemului pot fi lăsate la latitudinea statelor membre, de exemplu modalitatea detaliată de colectare a contribuțiilor, momentul finanțării, decizia în favoarea transferului portofoliului sau acordării de despăgubiri și introducerea unor scheme de garantare specifice pentru fiecare ramură.

2. Introducere

2.1 Asigurările acoperă riscuri elementare pentru consumator cum ar fi boala, accidentul sau răspunderea și oferă sprijin în cazul vârstei înaintate⁽¹⁾. Încetarea existenței unei asigurări poate duce la o pierdere ireparabilă a întregului capital al consumatorului sau a unor părți importante ale acestuia, cauzând chiar sărăcie.

2.1.1 Întrebarea privind necesitatea unei scheme de garantare se pune în mod diferit în diferitele ramuri de asigurări. În timp ce în cazul asigurării de viață apare periodic riscul pierderii capitalului acumulat, acesta nu este cazul asigurării generale.

⁽¹⁾ JO C 48, 15.2.2011, p. 38, punctul 1.4.

2.1.2 Asigurarea de viață bazată pe acumularea de capital asigură protecție de lungă durată pentru persoanele în vârstă sau urmași. În cazul pierderii acestuia, o parte importantă a protecției private se pierde, dacă nu există protecție împotriva insolvenței. În cazurile serioase, trebuie să intervină sistemele de protecție socială de stat. Astfel, CESE consideră că în aceste cazuri trebuie introduse urgent scheme de garantare a asiguraților.

2.1.3 În cazul asigurării generale și al asigurării de răspundere civilă, trebuie protejați deținătorii polițelor de asigurare care la momentul insolvenței introduseseră o cerere de compensare a daunelor ce nu a fost încă onorată. Pentru ceilalți asigurați nu se pune însă problema că un nou contract de la un alt asigurător se poate obține doar în condiții mai defavorabile, deoarece, între timp, deținătorul poliței de asigurare a îmbătrânit sau starea sa de sănătate s-a degradat. O nouă asigurare poate fi obținută de regulă pe piață în condiții comparabile.

2.2 Conform datelor Comisiei, dintre cele 5 200 de societăți de asigurare (2008), 130 au intrat în incapacitate de plată, în perioada scursă din 1994. În acest context trebuie să se țină însă seama și de faptul că societățile sunt obligate prin lege să pună deoparte capital propriu pentru satisfacerea totală sau cel puțin parțială a pretențiilor de despăgubire ale deținătorilor de polițe în astfel de cazuri.

2.3 De aceea, până acum nu s-a considerat necesar să se introducă scheme de garantare la nivel european pentru cazul rar al insolvenței unui asigurător. Deși în 2001 Comisia a început lucrările preliminare pentru o directivă, proiectul a fost abandonat. Schemele de garantare colective nu sunt obișnuite în economiile de piață, însă au fost introduse pe scară largă în sectorul financiar ținând seama de riscurile deosebite pentru consumatori.

2.4 În domeniul bancar, o garanție pentru depozite la nivel european există deja din 1994 ⁽²⁾ din cauza riscului unei „panici bancare” care ar putea destabiliza din temelii piețele financiare. Aceasta este actualizată în prezent ⁽³⁾. Riscurile din sectorul asigurărilor sunt însă diferite de cele cărora sunt expuse băncile. În special nu există un risc de panică și o nevoie de refinanțare. De aceea, o schemă eficientă pentru asigurări trebuie concepută într-un mod structural diferit de cazul băncilor.

2.5 Pentru a proteja clienții de pierderea drepturilor lor, în cazul asigurărilor, legiuitorul a adoptat măsuri cuprinzătoare: o supraveghere amplă și proactivă, cerințe ridicate privind capitalul propriu, reguli stricte pentru investițiile de capital și protecția drepturilor în legislația privind falimentul. Punerea în aplicarea a Directivei Solvabilitatea II reduce și mai mult riscul unor probleme financiare în cazul asigurătorului ⁽⁴⁾.

2.6 În plus, riscurile asigurării primare sunt acoperite în mod special prin reasigurări, ceea ce reduce și mai mult riscul de faliment. Prin concentrarea și diversificarea unei multitudini de riscuri la nivelul reasigurării se creează o asociere puternică a asigurătorilor, care protejează în mod suplimentar consumatorul.

2.7 Mai mult, în urma crizei financiare, UE a pus supravegherea financiară pe o bază complet nouă, europeană. În ceea ce privește asigurările, aceasta include și crearea unei „Autorități europene pentru asigurări și pensii ocupaționale” (AEAPO).

2.8 Sectorul asigurărilor a rămas în mare parte stabil în perioada crizei financiare. El nu a fost la originea crizei ⁽⁵⁾, însă a fost afectat de aceasta. Asigurătorii europeni au trebuit să realizeze amortizări, iar dobânzile menținute la un nivel scăzut prin acțiunile de salvare și politica monetară îngreunează obținerea de către asigurători a veniturilor necesare din investiții. Problemele spectaculoase din sector, precum cele care au afectat societatea AIG din SUA sau mai recent Ambac, nu au fost generate de activitatea clasică de asigurare, ci de activități de acoperire a riscului asemănătoare celor realizate de bănci. Acest lucru este posibil și pe viitor, în special în cazul societăților și conglomeratelor financiare, care realizează atât activități bancare, cât și de asigurare.

2.9 În 12 dintre cele 27 de state membre există deja scheme de garantare a asigurărilor ⁽⁶⁾. Acestea sunt foarte complexe: în anumite state membre, o schemă de garantare există doar pentru anumite ramuri. În plus, acoperirea oferită de scheme variază. Parțial, există și garanții acordate de stat.

2.10 Concernele de asigurări active la nivel european lucrează pe piețele naționale de regulă prin sucursale autonome la nivel național, care ar urma să contribuie la schemele de garantare naționale respective. Dacă o mare societate europeană ar fi în dificultate, schemele de garantare naționale ar fi, de regulă, suficiente pentru a proteja clienții. CESE propune totuși să se prevadă o schemă de garantare europeană pentru societățile de asigurare transfrontaliere pentru cazul în care schemele de garantare naționale nu ar fi suficiente.

2.11 Costurile aferente unei scheme de garantare sunt transferate în cele din urmă către deținătorii polițelor de asigurare prin intermediul unor prime mai ridicate. Chiar dacă fiecare consumator individual este protejat împotriva insolvenței, totalitatea consumatorilor suportă costurile în acest scop.

3. Observații privind analiza Comisiei din capitolul 3 al Cărții albe

3.1 Tipul măsurilor posibile la nivelul UE (Cartea albă 3.1)

Piețele naționale ale asigurărilor se deosebesc puternic în ceea ce privește structura produselor și a riscurilor. De aceea, instrumentul ales ar trebui să fie o directivă care să vizeze o armonizare minimă, pentru a permite statelor membre să țină seama în mod corespunzător de particularitățile naționale ale legislației în materie de insolvență, de contracte, ale legislației fiscale și sociale, precum și pentru menținerea mecanismelor de garantare existente care și-au dovedit eficiența, în măsura în care acestea sunt compatibile cu dispozițiile directivei.

⁽²⁾ JO L 135, 31.5.1994, p. 5; JO L 84, 26.3.1997, p. 22.

⁽³⁾ COM (2010) 368 final 2010/0207 (COD) din 12.7.2010.

⁽⁴⁾ JO C 224/11, 30.08.2008, punctul 3.1.

⁽⁵⁾ JO C 48, 15.2.2011, p. 38, punctul 1.3.

⁽⁶⁾ O sinteză cuprinzătoare a acestor sisteme din statele OCDE se găsește în Raportul OCDE nr. DAF/AS/WD (2010)20 din 10 noiembrie 2010.

3.2 Nivelul de centralizare și rolul schemelor de garantare a asiguraților (Cartea albă 3.2)

3.2.1 În primul rând este important să nu se ajungă în niciun caz la o situație de insolabilitate a asigurătorului. În acest scop trebuie să existe mai întâi un sistem de supraveghere eficient. În caz de eșec, pot fi utilizate schemele de garantare.

3.3 Domeniul geografic de aplicare (Cartea albă 3.3)

Comisia favorizează pe bună dreptate principiul țării de origine. Aceasta poziție este conformă principiilor supravegherii europene a asigurărilor: conform Directivei Solvabilitatea II, supravegherea tuturor activităților asigurătorilor autorizați din UE se face în țara în care își au sediul central. Acest lucru este valabil și pentru activitățile desfășurate prin intermediul unor sucursale dependente în virtutea libertății de stabilire în orice stat membru sau pentru activitățile de servicii prestate la nivel transfrontalier în virtutea liberei circulații a serviciilor.

3.4 Polițele de asigurare garantate (Cartea albă 3.4)

3.4.1 Având în vedere diferențele între asigurarea de viață și asigurarea generală, este util să se creeze mecanisme de garantare separate pentru aceste ramuri. Riscul în interiorul unei ramuri este mai mult sau mai puțin același. În acest caz, un sprijin reciproc poate fi justificat. În schimb este greu de justificat de ce deținătorii unor polițe de asigurare de locuință trebuie să contribuie la un sistem de garantare prin care se pun la dispoziție fonduri pentru protejarea deținătorilor de polițe de asigurare de viață. Întrucât decizia în acest sens depinde de particularitățile naționale, cum ar fi, de exemplu, existența pe piața respectivă a unei obligații de separare juridică a societăților din diferitele ramuri de asigurări (așa-numitul principiu al separației ramurilor de asigurări), legiuitorul european ar trebui să acorde statelor membre libertate de decizie.

3.4.2 În ceea ce privește asigurarea auto, în concordanță cu avizul elaborat de CEIOPS (Comitetul european al inspectorilor de asigurări și pensii ocupaționale), CESE consideră că acest subiect ar trebui inclus în viitoarea directivă privind schemele de garantare a asigurărilor, din motive de claritate, echilibru concurențial și de facilitare a înțelegerii sale de către consumatori.

3.4.3 Propunerile Comisiei nu includ protecția pensiilor ocupaționale. Doar asigurările de pensii ocupaționale în sens clasic sunt acoperite de schema de garantare. CESE consideră însă că este necesar să se ia măsuri și în cazul altor pensii ocupaționale și se pronunță în favoarea includerii acestei chestiuni în măsurile ulterioare adoptate în contextul Cărții verzi privind pensiile.

3.4.4 O participare adecvată și suportabilă a deținătorilor de polițe de asigurare reprezintă un stimulent adecvat pentru ca aceștia să se informeze despre soliditatea asigurătorului, în măsura în care acest lucru este posibil.

3.4.5 Ar fi util să se stabilească limite superioare sau alte forme de limitare a prestațiilor schemei de garantare, cum ar fi limite de pierderi minime sau franșize, așa cum propune și CEIOPS în avizul său. În acest context, deținătorii de polițe de asigurare nu trebuie împovărați prin cumularea limitărilor.

Astfel s-ar reduce în mod considerabil povara asupra schemelor de garantare, ceea ce s-ar reflecta în costuri. Totodată ar profita și comunitatea asiguraților, care suportă în cele din urmă costurile.

3.5 Solicitanți eligibili (Cartea albă 3.5)

3.5.1 Comisia explică pe bună dreptate că o schemă de garantare în favoarea tuturor participanților pe piață conduce la costuri disproporționat de mari. În prima frază a Cărții albe, schemele de garantare sunt prezentate ca o măsură de protecție a consumatorului. Aceasta nu înseamnă însă că grupul persoanelor protejate ar trebui să se limiteze la consumatori. Entitățile care beneficiază de aceeași protecție ca cea acordată consumatorilor în temeiul legislației naționale din anumite țări, fie acestea deținători ai polițelor de asigurare, asigurați sau beneficiari, ar trebui însă să fie și ele acoperite.

3.5.2 Ar trebui să se lase libertatea statelor membre de a exclude de la bun început din domeniul de aplicare al schemelor de garantare asigurările pur comerciale, ca, de exemplu, pentru întreruperile de activitate sau pentru transport. De asemenea, statele membre ar trebui să decidă dacă este utilă includerea micilor societăți în domeniul de aplicare a directivei.

3.6 În cazul unei inițiative legislative, Comisia ar trebui să acorde o atenție deosebită momentului în care poate să se utilizeze schema de garantare și cine ia decizia în acest sens. Comisia ia în considerare utilizarea schemei de garantare nu abia în caz de faliment, ci deja pentru evitarea falimentului. În opinia CESE, din considerente de eficiență și pentru a reflecta natura schemei și scopul în care a fost concepută, neîndeplinirea cerinței privind capitalul minim în conformitate cu Directiva Solvabilitatea II ar trebui să fie suficientă pentru activarea schemei de garantare.

3.7 Finanțare (Cartea albă 3.6)

3.7.1 Momentul finanțării (Cartea albă 3.6.1)

3.7.1.1 Este o chestiune controversată dacă trebuie aleasă o finanțare *ex post*, *ex ante* sau un sistem mixt. Toate sistemele au avantaje și dezavantaje.

3.7.1.2 O finanțare *ex post* retrace mai puțin lichiditate de pe piață, ceea ce reduce și primele pentru deținătorii polițelor de asigurare, ca fiind costurile mai mici. Aceasta evită problema investirii intermediare a sumelor colectate. În cazul finanțării *ex post*, nu se utilizează pentru administrare o parte a fondurilor deja înainte de apariția unui caz de insolabilitate.

3.7.1.3 O finanțare *ex post* îngreunează însă soluționarea problemei hazardului moral. Deoarece tocmai participanții pe piață mai puțin solizi sunt eliminați de pe piață în urma intrării lor în insolabilitate în momentul în care este necesară finanțarea, aceștia nu mai pot fi obligați să suporte costurile.

3.7.1.4 Avantajul finanțării *ex ante* constă în primul rând în faptul că se pot stabili contribuțiile în funcție de riscul de insolabilitate. Participanții pe piață cu un comportament de afaceri riscant sunt obligați să contribuie mai mult. Și efectele prociclice pot fi mai ușor evitate în cazul unei finanțări *ex ante* decât în cel al unei finanțări *ex post*.

3.7.1.5 Momentul finanțării poate fi esențial pentru eficiența unei scheme de garantare. Avantajele unei scheme de finanțare *ex nunc* depășesc de departe dezavantajele și este greu de înțeles de ce particularitățile și tradițiile naționale ar justifica posibilitatea statelor membre de a decide în acest sens. Pentru a asigura eficiența schemei, directiva ar trebui să prevadă o singură formă, ex nunc, de finanțare.

3.7.2 Nivelul țintă (Cartea albă 3.6.2)

3.7.2.1 Cheltuielile financiare pentru schemele de garantare ar trebui limitate, astfel cum se solicită și în avizul CEIOPS. O obligație de acoperire nelimitată ar implica riscuri incalculabile pentru fiecare societate. Aceasta ar avea drept rezultat faptul că asigurătorul este răspunzător pentru întreaga piață⁽⁷⁾. Gestionarea riscului fiecărei societăți nu ar mai depinde de propriile decizii, ci în mod decisiv de comportamentul în materie de risc al celorlalți concurenți.

3.7.2.2 Într-o primă etapă, Comisia a stabilit un nivel țintă pentru schemele de garantare de aproximativ 1,2 % din primele brute de asigurare încasate. CESE ar saluta reexaminarea diferitelor opțiuni pe baza cifrelor disponibile în prezent referitoare la Directiva Solvabilitatea II. În acest context, ar trebui să se țină seama și de faptul că Directiva Solvabilitatea II și alte mecanisme de intervenție au fost introduse în scopul unei mai bune protecții a deținătorilor de polițe de asigurare. Acest lucru a fost subliniat și de CEIOPS în avizul său.

3.7.2.3 Comisia pornește în calculele sale de la premisa că probabilitatea medie ca schema de garantare să intervină este de 0,1 %. Aceste calcule se bazează însă pe o acoperire prin capital propriu de 100 % a cerințelor de capital de solvabilitate (Solvency Capital Requirements - SCR). În cazul în care în statele membre și în diferitele ramuri, capitalul propriu depășește SCR, riscul de faliment descrește în mod corespunzător. De aceea, directiva ar trebui să permită stabilirea nivelului de dotare a schemelor de garantare naționale în funcție de riscul real de daune pe piețele naționale și în diferitele ramuri.

3.7.2.4 Comisia nu abordează în Cartea albă întrebarea dacă trebuie plătită o nouă contribuție la schema de garantare, atunci când s-au produs daune. Este însă nevoie de reguli și limite clare în acest sens, pentru a exclude o răspundere nelimitată și pentru ca societățile să-și cunoască în avans obligațiile și să se poată pregăti pentru a face față acestora.

3.7.3 Contribuții (Cartea albă 3.6.3)

3.7.3.1 Valoarea contribuțiilor ar trebui să se bazeze pe datele existente, pentru a reduce cheltuielile birocratice. În cazul asigurării de viață ar trebui să se bazeze pe capitalul acumulat, iar în cazul asigurării generale, pe volumul provizioanelor tehnice. Și dotarea cu capital propriu raportată la SCR ar putea fi un criteriu. Legiuitorul european ar trebui să stabilească metodologia și să permită statelor membre să stabilească detaliile sistemului de stabilire a valorii contribuției, pentru ca acestea să poată ține seama de caracteristicile naționale speciale.

3.7.3.2 Înainte de a se recurge la schemele de garantare, ar trebui să li se ofere ocazia asigurătorilor solvabili de a prelua societăți aflate în pericol, fără o contribuție financiară, dacă doresc să își asigure clienții acestora.

3.8 Transferul portofoliului și/sau indemnizarea (Cartea albă 3.7)

3.8.1 Pentru schemele de garantare stau la dispoziție două tehnici diferite: plata unei indemnizații punctuale către deținătorul poliței de asigurare sau continuarea contractului prin intermediul unui mecanism de garantare împotriva insolvabilității după transferul portofoliului către acest mecanism. În opinia CESE, acest „transfer de portofoliu” are avantaje pentru deținătorul poliței de asigurare în cazul asigurării de viață. În schimb, în cazul asigurării generale și al asigurării împotriva accidentelor, plățile compensatorii ar trebui să fie suficiente pentru protecția consumatorului. Directiva europeană nu ar trebui să împiedice însă utilizarea sistemului mai avantajos pentru consumator.

Bruxelles, 5 mai 2011

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Staffan NILSSON

⁽⁷⁾ JO C 48, 15.2.2011, p. 38, punctul 2.7.3.1.

ANEXĂ

la Avizul Comitetului Economic și Social European

Următorul amendament a fost respins, dar a obținut cel puțin o pătrime din voturile exprimate [articolul 54 alineatul (3) din Regulamentul de procedură]:

Punctul 2.10

Se modifică după cum urmează:

„Concernele de asigurări active la nivel european lucrează pe piețele naționale de regulă prin sucursale autonome la nivel național, care ar urma să contribuie la schemele de garantare naționale respective. Dacă o mare societate europeană ar fi în dificultate, schemele de garantare naționale ar fi, de regulă, suficiente pentru a proteja clienții. CESE propune totuși să se ia în considerare, într-o etapă ulterioară, prevedea o crearea unei scheme de garantare europene pentru societățile de asigurare transfrontaliere pentru cazul în care schemele de garantare naționale nu ar fi suficiente.”

Expunere de motive

În această etapă, introducerea unor mecanisme europene de salvare reciprocă a societăților de asigurări pare a fi prematură.

Rezultatul votului asupra amendamentului:

Voturi pentru: 68

Voturi împotrivă: 78

Abțineri: 13
