

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

RECOMENDACIONES

JUNTA EUROPEA DE RIESGO SISTÉMICO

RECOMENDACIÓN DE LA JUNTA EUROPEA DE RIESGO SISTÉMICO

de 27 de mayo de 2020

sobre la limitación de las distribuciones de capital durante la pandemia de COVID-19

(JERS/2020/7)

(2020/C 212/01)

LA JUNTA GENERAL DE LA JUNTA EUROPEA DE RIESGO SISTÉMICO,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,

Visto el Reglamento (UE) n.º 1092/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, relativo a la supervisión macroprudencial del sistema financiero en la Unión Europea y por el que se crea una Junta Europea de Riesgo Sistémico ⁽¹⁾, en particular el artículo 3, apartado 2, letras b), d) y f), y los artículos 16 a 18,

Vista la Decisión JERS/2011/1 de la Junta Europea de Riesgo Sistémico, de 20 de enero 2011, por la que se adopta el Reglamento interno de la Junta Europea de Riesgo Sistémico ⁽²⁾, en particular el artículo 15, apartado 3, letra e), y los artículos 18 a 20,

Considerando lo siguiente:

- (1) La crisis de la enfermedad del coronavirus (COVID-19) se ha transformado rápidamente de dramática emergencia médica en grave perturbación económica con posibilidades de convertirse en una crisis financiera sistémica. No se sabe cuánto durará esta crisis ni lo grave que será, pero es obvio que las instituciones financieras deben mantener un nivel de capital que les permita reducir el riesgo sistémico y contribuir a la recuperación económica.
- (2) Varias instituciones que son miembros de la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS), como la Autoridad Bancaria Europea ⁽³⁾ (ABE), la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación ⁽⁴⁾ (AESPJ) y el Banco Central Europeo ⁽⁵⁾ (BCE), y muchas autoridades nacionales, han pedido a las entidades de crédito y a las entidades de seguros y reaseguros de la Unión que eviten desembolsos voluntarios (por ejemplo, pagos de dividendos y primas y recompras de acciones para remunerar a los accionistas). Esto puede contribuir a mejorar la resiliencia del sector financiero, reforzar su capacidad de dar crédito a la economía real en situaciones de crisis, y reducir el riesgo de insolvencia de instituciones financieras a causa de los riesgos relacionados con la COVID-19.

⁽¹⁾ DO L 331 de 15.12.2010, p. 1.

⁽²⁾ DO C 58 de 24.2.2011, p. 4.

⁽³⁾ <https://eba.europa.eu/eba-provides-additional-clarity-on-measures-mitigate-impact-covid-19-eu-banking-sector>

⁽⁴⁾ https://www.eiopa.europa.eu/content/eiopa-statement-dividends-distribution-and-variable-remuneration-policies-context-covid-19_en

⁽⁵⁾ Recomendación BCE/2020/19 del Banco Central Europeo, de 27 de marzo de 2020, sobre el reparto de dividendos durante la pandemia del COVID-19 y por la que se deroga la Recomendación BCE/2020/1 (DO C 102 I de 30.3.2020, p. 1).

- (3) La JERS se encarga de la vigilancia macroprudencial del sistema financiero de la Unión y debe contribuir al buen funcionamiento del mercado interior, asegurando así la contribución sostenible del sector financiero al crecimiento económico. La JERS celebra y respalda totalmente las iniciativas de sus instituciones miembros, pero además considera necesario adoptar una recomendación para velar por que las instituciones financieras del conjunto del sector financiero que pueden suponer un riesgo para la estabilidad financiera mantengan elevados niveles de capital.
- (4) La presente recomendación reconoce el comportamiento procíclico de las entidades de crédito y la función decisiva que desempeñan en la economía, y tiene por objeto limitar la distribución de sus beneficios y su capital para aumentar su resiliencia durante la crisis y fomentar el crédito necesario para la economía real. También se propone reducir el riesgo de que, cuando los Estados apoyen a las entidades de crédito durante la crisis, sus accionistas y altos cargos cambien la asignación del capital en su propio beneficio. Además, si algunas entidades de crédito transmiten fortaleza al mercado mediante el reparto de dividendos, su conducta puede socavar la posición relativa de otras instituciones financieras más prudentes, que pueden resultar estigmatizadas. Este último argumento respalda que las medidas que se adopten sean generales, coordinadas y obligatorias. Las empresas de servicios de inversión se incluyen entre las instituciones financieras a efectos de la presente recomendación, pues son importantes para el funcionamiento de los mercados y pueden suponer riesgos análogos a los de las entidades de crédito.
- (5) La presente recomendación reconoce el riesgo que esta crisis supone para la solvencia de las entidades de seguros y reaseguros. Es probable que se produzca una reducción de los flujos de caja de nuevas operaciones, unida a un aumento del pasivo como consecuencia de un período prolongado de tipos de interés muy bajos y de un menor rendimiento del activo en el futuro. Puesto que las entidades de seguros y reaseguros desempeñan una función esencial en el sector financiero, existe también el peligro de que tenga lugar una estrategia común de reducción de riesgos, como la venta de los bonos corporativos de mayor rentabilidad, que se amplificaría por rebajas de calificación crediticia a gran escala. Además, es aplicable a las entidades de seguros y reaseguros el mismo argumento referido a las entidades de crédito de que el reparto de dividendos transmite fortaleza al mercado pero es un estigma para su restricción.
- (6) La presente recomendación se refiere también a las entidades de contrapartida central (ECC), dada la importancia sistémica de su función de compensación de las operaciones de los mercados financieros. Manteniendo más recursos propios, las ECC podrán cubrir las pérdidas no relativas a incumplimientos, lo que importa especialmente para el riesgo operacional, que estas entidades cubren con recursos propios en vez de con las aportaciones de los miembros compensadores. La presente recomendación asegurará la igualdad de todas las instituciones financieras en un momento en que los ingresos de las ECC podrían beneficiarse de unos mayores volúmenes de operaciones de los mercados y, en su caso, permitirá a las ECC aumentar su participación en la prelación de garantías con carácter voluntario, en vista del incremento general del riesgo debido a la mayor volatilidad de los mercados. Por último, se prevé que el mantenimiento de los recursos propios de las ECC reducirá la probabilidad de tener que recurrir al dinero de los contribuyentes en caso de pérdidas (relativas o no a incumplimientos) en un momento en que el gasto fiscal es objeto de fuerte presión. En general, importa que las ECC mantengan recursos propios prefinanciados suficientes, además de los márgenes iniciales y los fondos de garantía.
- (7) La presente recomendación se refiere también a las medidas de las instituciones financieras que reducen la cantidad y calidad de sus fondos propios o su capacidad de absorber pérdidas durante la crisis relacionada con la COVID-19. Son medidas como el pago de dividendos, la recompra de acciones ordinarias y el pago de remuneración variable. La sustitución de acciones ordinarias es compatible con la presente recomendación.
- (8) La presente recomendación reconoce los principios que rigen el Mercado Único y la función de estímulo del crecimiento que desempeñan en la Unión la libre circulación de capitales y el reparto de riesgos, y tiene en cuenta los riesgos de posibles externalidades negativas derivadas de las decisiones de las instituciones financieras transfronterizas en tiempo de crisis. La huida hacia la seguridad o el prejuicio doméstico que se observan a menudo en tiempos de crisis financiera pueden influir negativamente en las economías locales. La presente recomendación defiende que las autoridades pertinentes dialoguen cuando consideren la posibilidad de imponer a las filiales de instituciones financieras de la Unión restricciones en materia de distribuciones de capital.
- (9) La regulación varía según sectores y Estados miembros, por lo que las autoridades pertinentes deben considerar la posibilidad de emplear las herramientas supervisoras que les ofrezca el derecho interno y de la Unión, tales como las recomendaciones y las directrices, para lograr los objetivos de la presente recomendación en la medida que sea conforme a derecho.

- (10) La presente recomendación enumera los tipos de instituciones financieras para las que, como mínimo, deben establecerse limitaciones. Las autoridades son libres de extender las limitaciones a otras instituciones financieras que den crédito a la economía real, como las sociedades de arrendamiento financiero.
- (11) La presente recomendación pretende apoyar iniciativas previas del BCE, de la ABE, de la AESPJ y de las autoridades nacionales, e insistir en la necesidad de un enfoque uniforme de la Unión y los distintos segmentos del sector financiero que al mismo tiempo tenga en cuenta la importancia crucial de estos segmentos para la economía real en tiempo de crisis. El fin último que se persigue es que las instituciones financieras mantengan un nivel de capital y una capacidad de absorción de pérdidas suficientes para atenuar los efectos de la actual crisis y facilitar así la recuperación de la economía europea en su conjunto.
- (12) La presente recomendación se entiende sin perjuicio de los mandatos de política monetaria de los bancos centrales de la Unión.
- (13) Las recomendaciones de la JERS se publican después de informados sus destinatarios y una vez que la Junta General ha informado de su propósito de publicarlas al Consejo de la Unión Europea y ha dado a este la oportunidad de reaccionar.

HA ADOPTADO LA PRESENTE RECOMENDACIÓN:

SECCIÓN 1

RECOMENDACIÓN

Recomendación A — Limitación de las distribuciones de capital

Se recomienda que las autoridades pertinentes soliciten a las instituciones financieras sujetas a su supervisión ⁽⁶⁾ que, al menos hasta el 1 de enero de 2021, se abstengan de tomar las medidas siguientes:

- a) repartir dividendos o comprometerse irrevocablemente a repartirlos;
- b) recomprar acciones ordinarias;
- c) contraer la obligación de pagar una remuneración variable a las personas que asumen riesgos importantes,

que conllevan la reducción de la cantidad o calidad de los fondos propios al nivel del grupo de la UE (o a nivel individual si la institución financiera no es parte de un grupo de la UE) y, en su caso, a nivel subconsolidado o individual.

SECCIÓN 2

APLICACIÓN

1. Definiciones

1. A efectos de la presente recomendación, se entenderá por:

- a) «autoridad pertinente»:
 - i) la autoridad competente;
 - ii) la autoridad encargada de adoptar o activar medidas de política macroprudencial, como por ejemplo:
 1. una autoridad designada conforme al título VII, capítulo 4, de la Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁷⁾, o al artículo 458, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁸⁾;
 2. una autoridad macroprudencial que tenga los objetivos, organización, funciones, facultades, instrumentos, requisitos de responsabilidad y demás características establecidas en la Recomendación JERS/2011/3 ⁽⁹⁾.

⁽⁶⁾ Excluidas las sucursales de instituciones financieras.

⁽⁷⁾ Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE (DO L 176 de 27.6.2013, p. 338).

⁽⁸⁾ Reglamento (UE) n.º 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 (DO L 176 de 27.6.2013, p. 1).

⁽⁹⁾ Recomendación JERS/2011/3 de la Junta Europea de Riesgo Sistémico, de 22 de diciembre de 2011, sobre el mandato macroprudencial de las autoridades nacionales (DO C 41 de 14.2.2012, p. 1).

- b) «autoridad competente», la autoridad competente o de supervisión definida en el artículo 4, apartado 1, punto 40, del Reglamento (UE) n.º 575/2013, o en el artículo 13, punto 10, de la Directiva 2009/138/CE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹⁰⁾, o regulada en el artículo 22 del Reglamento (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹¹⁾, según proceda;
- c) «institución financiera», una entidad de las siguientes que tenga su sede social u oficina principal en la Unión:
 - i) las entidades definidas en el artículo 4, apartado 1, punto 3, del Reglamento (UE) n.º 575/2013;
 - ii) las empresas de seguros definidas en el artículo 13, punto 1, de la Directiva 2009/138/CE;
 - iii) las empresas de reaseguros definidas en el artículo 13, punto 4, de la Directiva 2009/138/CE;
 - iv) las entidades de contrapartida central definidas en el artículo 2, punto 1, del Reglamento (UE) n.º 648/2012;
- d) «persona que asume riesgos importantes», el miembro del personal cuyas actividades profesionales inciden de manera importante en el perfil de riesgo de la institución financiera, incluidos los miembros de las categorías de personal a que se refiere el artículo 92, apartado 2, de la Directiva 2013/36/UE, o el artículo 275, apartado 1, letra c), del Reglamento Delegado (UE) 2015/35 de la Comisión ⁽¹²⁾, o los miembros de la alta dirección de las entidades de contrapartida central definida en el artículo 2, punto 29, del Reglamento (UE) n.º 648/2012, según proceda;
- e) «autoridad de resolución», la definida en el artículo 2, apartado 1, punto 18, de la Directiva 2014/59/UE ⁽¹³⁾.

2. Exenciones

Las autoridades pertinentes podrán eximir de la limitación relativa a las medidas de la recomendación A, letras a) a c), a las instituciones financieras que estén legalmente obligadas a tomar esas medidas.

3. Criterios de aplicación

1. La aplicación de la presente recomendación por las autoridades pertinentes se regirá por los siguientes criterios:
 - a) debe prestarse la debida consideración al principio de proporcionalidad, teniendo en cuenta en particular la naturaleza de las instituciones financieras y su capacidad para contribuir a la recuperación económica y a reducir el riesgo sistémico que la crisis de la COVID-19 supone para la estabilidad financiera;
 - b) debe evitarse el arbitraje reglamentario;
 - c) las autoridades pertinentes deben evaluar periódicamente a la luz de los objetivos de la presente recomendación los efectos de la limitación impuesta a las distribuciones de capital.
2. La aplicación de la recomendación A, letras a) y b), se regirá por los siguientes criterios específicos: al evaluar si procede aplicar la limitación a nivel subconsolidado o individual, se recomienda que las autoridades pertinentes sigan los principios siguientes:
 - a) **Principio 1:** Sin perjuicio de tener en cuenta la necesidad de prevenir o reducir el riesgo sistémico para la estabilidad financiera en sus Estados miembros y en la Unión, las autoridades pertinentes deben apoyar el buen funcionamiento del mercado interior y reconocer la necesidad de que el sector financiero contribuya sustancialmente al crecimiento económico de los Estados miembros y del conjunto de la Unión.
 - b) **Principio 2:** Las autoridades pertinentes deben velar por que las limitaciones no supongan efectos adversos desproporcionados para todo o parte del sistema financiero de los demás Estados miembros o del conjunto de la Unión.
 - c) **Principio 3:** Las autoridades pertinentes deben cooperar estrechamente entre sí y con las autoridades de resolución pertinentes, inclusive, si procede, con los colegios de dichas autoridades.

⁽¹⁰⁾ Directiva 2009/138/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, sobre el seguro de vida, el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (Solvencia II) 2009/138/EC (DO L 335 de 17.12.2009, p. 1).

⁽¹¹⁾ Reglamento (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, relativo a los derivados extrabursátiles, las entidades de contrapartida central y los registros de operaciones (DO L 201 de 27.7.2012, p. 1).

⁽¹²⁾ Reglamento Delegado (UE) 2015/35 de la Comisión, de 10 de octubre de 2014, por el que se completa la Directiva 2009/138/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (Solvencia II) (DO L 12 de 17.1.2015, p. 1).

⁽¹³⁾ Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y por la que se modifican la Directiva 82/891/CEE del Consejo, y las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE y 2013/36/UE, y los Reglamentos (UE) n.º 1093/2010 y (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 173 de 12.6.2014, p. 190).

4. Calendario de seguimiento

De acuerdo con el artículo 17, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1092/2010, los destinatarios de la presente recomendación deben comunicar al Parlamento Europeo, al Consejo, a la Comisión, y a la JERS, las medidas que tomen al respecto, así como la justificación adecuada de cualquier inacción. Las comunicaciones tendrán lugar presentando el formulario del anexo el 31 de julio de 2020 a más tardar.

5. Modificación de la presente recomendación

La Junta General decidirá si debe modificarse la presente recomendación y cuándo debe modificarse. La modificación podrá consistir, en particular, en prorrogar la vigencia de la recomendación A.

6. Vigilancia y evaluación

1. La Junta General evaluará las medidas y justificaciones que comuniquen los destinatarios de la presente recomendación y, cuando proceda, podrá decidir que la presente recomendación no se ha aplicado y que el destinatario pertinente no ha justificado adecuadamente su inacción.
2. No será de aplicación la metodología del manual de evaluación del seguimiento de las recomendaciones de la JERS, que describe el procedimiento de dicha evaluación.

Hecho en Fráncfort del Meno, el 27 de mayo de 2020.

*El jefe de la Secretaría de la JERS,
en nombre de la Junta General de la JERS*
Francesco MAZZAFERRO

ANEXO

Comunicación de las medidas tomadas respecto de la presente recomendación**1. Detalles del destinatario**

Recomendación	
País del destinatario	
Institución	
Calidad (*)	
Nombre y detalles de contacto del comunicante	
Fecha de la comunicación	

(*) Por favor, indique en qué calidad efectúa la comunicación, esto es, autoridad competente o autoridad de supervisión según el artículo 4, apartado 1, punto 40, del Reglamento (UE) n.º 575/2013, o el artículo 13, punto 10, de la Directiva 2009/138/CE; autoridad competente según el artículo 22 del Reglamento (UE) n.º 648/2012, o autoridad macroprudencial.

2. Comunicación de medidas tomadas

Recomendación	¿La aplica? (sí/no/no procede)	Por favor, describa las medidas tomadas respecto de la recomendación	Si no la aplica, o la aplica solo parcialmente, justifíquelo adecuadamente	Por favor, dé más detalles (por ejemplo enlace, diario oficial, número de publicación) de las medidas tomadas respecto de la presente recomendación
Recomendación A(a)				
Recomendación A(b)				
Recomendación A(c)				

3. Notas

- Este formulario se emplea para la comunicación a que se refiere el artículo 17, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1092/2010.
- Cada destinatario presentará el formulario cumplimentado a la JERS, a través de la Secretaría de la JERS, de modo electrónico en Darwin, en la carpeta creada al efecto, o por correo electrónico a notifications@esrb.europa.eu. (La Secretaría de la JERS se ocupará de transmitir las comunicaciones de forma agregada al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión).
- Los destinatarios deben facilitar toda la información y documentación pertinente relativa a la aplicación de la presente recomendación y los criterios de su aplicación, incluida información sobre el fondo (por ejemplo, la forma jurídica de las medidas y el tipo de instituciones financieras comprendidas) y el calendario de las medidas tomadas.
- Cuando un destinatario de la recomendación solo la aplique parcialmente, facilitará una explicación completa del alcance de la no aplicación, y los demás detalles de la aplicación parcial. En la explicación se especificarán claramente las partes de la recomendación que no se aplican.