

I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

RECOMENDAÇÕES

COMITÉ EUROPEU DO RISCO SISTÊMICO

RECOMENDAÇÃO DO COMITÉ EUROPEU DO RISCO SISTÊMICO

de 27 de maio de 2020

sobre a restrição das distribuições durante a pandemia de COVID-19

(CERS/2020/7)

(2020/C 212/01)

O CONSELHO GERAL DO COMITÉ EUROPEU DO RISCO SISTÊMICO,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia,

Tendo em conta o Regulamento (UE) n.º 1092/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, relativo à supervisão macroprudencial do sistema financeiro na União Europeia e que cria o Comité Europeu do Risco Sistémico ⁽¹⁾, nomeadamente o artigo 3.º, n.º 2, alíneas b), d) e f), e os artigos 16.º a 18.º,

Tendo em conta a Decisão CERS/2011/1 do Comité Europeu do Risco Sistémico, de 20 de janeiro de 2011, que adota o Regulamento Interno do Comité Europeu do Risco Sistémico ⁽²⁾, nomeadamente o artigo 15.º, n.º 3, alínea e), e os artigos 18.º a 20.º,

Considerando o seguinte:

- (1) A crise da doença do coronavírus 2019 (COVID-19) evoluiu rapidamente de uma situação de emergência médica dramática para um grave choque económico, com potencial para se converter numa crise financeira sistémica. Não se sabe quanto tempo poderá durar esta crise, nem qual será a sua gravidade. É evidente a necessidade de que as instituições financeiras mantenham um montante de capital suficientemente elevado para atenuar o risco sistémico e contribuir para a recuperação económica.
- (2) Várias instituições membros do Comité Europeu do Risco Sistémico (CERS), como a Autoridade Bancária Europeia (EBA) ⁽³⁾, a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA) ⁽⁴⁾, o Banco Central Europeu (BCE) ⁽⁵⁾ e muitas autoridades nacionais têm vindo a pedir aos bancos, às empresas de seguros e de resseguros da União que se abstenham de efetuar pagamentos voluntários (por exemplo, o pagamento de dividendos e de bónus e a recompra de ações destinadas a remunerar os acionistas). Estas medidas podem melhorar a capacidade de resistência do setor financeiro, reforçando a sua capacidade de concessão de crédito à economia real em condições difíceis e reduzindo o risco de falência das instituições financeiras devido a riscos relacionados com a COVID-19.

⁽¹⁾ JO L 331 de 15.12.2010, p. 1.

⁽²⁾ JO C 58 de 24.2.2011, p. 4.

⁽³⁾ <https://eba.europa.eu/eba-provides-additional-clarity-on-measures-mitigate-impact-covid19-eu-banking-setor>.

⁽⁴⁾ https://www.eiopa.europa.eu/content/eiopa-statement-dividends-distribution-and-variable-remuneration-policies-context-covid19_en.

⁽⁵⁾ Recomendação BCE/2020/19 do Banco Central Europeu, de 27 de março de 2020, relativa à distribuição de dividendos durante a pandemia do COVID-19 e que revoga a Recomendação BCE/2020/1 (JO C 102 I de 30.3.2020, p. 1).

- (3) O CERS é responsável pela supervisão macroprudencial do sistema financeiro da União e deve contribuir para o bom funcionamento do mercado interno, assegurando assim uma contribuição sustentável do setor financeiro para o crescimento económico. Embora o CERS acolha favoravelmente e apoie plenamente as iniciativas dos seus membros instituições, considera igualmente necessário emitir uma recomendação para assegurar que as instituições financeiras de todo o setor financeiro que possam constituir um risco para a estabilidade financeira mantenham níveis elevados de capital.
- (4) A presente recomendação reconhece o comportamento pró-cíclico dos bancos, e a função decisiva que desempenham na economia. Tem por objetivo limitar a distribuição de capitais e de lucros dos bancos, a fim de aumentar a sua resiliência durante a crise e promover a necessária concessão de empréstimos à economia real. Tem igualmente por objetivo reduzir o risco de, nos casos em que os governos apoiam os bancos durante a crise, os seus acionistas e a sua direção alterem a afetação do capital em seu próprio benefício. Além disso, se os bancos utilizarem os pagamentos de dividendos como um sinal de força para o mercado, tais medidas poderão prejudicar a posição relativa de instituições financeiras mais prudentes que podem ser estigmatizadas. Este último argumento milita a favor de medidas alargadas, coordenadas e obrigatórias. As empresas de investimento estão incluídas na lista de instituições financeiras ao abrigo da presente recomendação, uma vez que desempenham um papel importante no funcionamento do mercado e podem apresentar riscos semelhantes aos dos bancos.
- (5) A presente recomendação reconhece o risco imposto por esta crise à solvência das empresas de seguros e de resseguros. É provável que haja uma redução dos fluxos de caixa de novas operações, combinada com passivos mais elevados devido a um período prolongado de taxas de juro muito baixas e a rendimentos dos ativos mais baixos no futuro. Uma vez que as empresas de seguros e de resseguros desempenham um papel fundamental no setor financeiro, existe também o risco de uma estratégia comum de redução dos riscos, como a venda de obrigações de empresa de maior rentabilidade, que seria amplificada por descidas de notação de grande escala. Além disso, também se aplica às empresas de seguros e de resseguros o mesmo argumento invocado para os bancos, relativo ao pagamento de dividendos como um sinal de força para o mercado e ao estigma das restrições que lhe está associado.
- (6) A presente recomendação abrange igualmente as contrapartes centrais (CCP), dado o seu papel de importância sistémica na compensação das operações do mercado financeiro. Ao manterem mais recursos próprios, as CCP poderão cobrir as perdas não relativas a incumprimento, o que é especialmente importante para o risco operacional, que estas entidades cobrem com recursos próprios e não com as contribuições dos membros compensadores. A presente recomendação garante a coerência entre todas as instituições financeiras numa altura em que as receitas das CCP podem beneficiar de volumes mais elevados de operações do mercado e, se for caso disso, permitirá às CCP aumentar voluntariamente a sua participação nas situações de cascata por incumprimento, face ao aumento generalizado do risco devido à maior volatilidade dos mercados. Por último, prevê-se que a manutenção dos fundos próprios nas CCP reduza a probabilidade de recurso ao dinheiro dos contribuintes em caso de perdas (relativas ou não a incumprimentos) numa altura em que a despesa orçamental já se encontra sob forte pressão. De um modo geral, é importante que as CCP mantenham recursos próprios pré-financiados adequados, para além das margens iniciais e dos fundos de proteção.
- (7) A presente recomendação pretende abranger as medidas das instituições financeiras que reduzem a quantidade e a qualidade dos seus fundos próprios ou a sua capacidade de absorver perdas durante a crise da COVID-19. Tais medidas incluem o pagamento de dividendos, as recompras de ações ordinárias e o pagamento de remunerações variáveis. A substituição de ações ordinárias é compatível com a presente recomendação.
- (8) A presente recomendação reconhece os princípios que regem o mercado único e o papel de estímulo do crescimento que desempenham na União a livre circulação de capitais e a partilha de riscos e procura ter em conta os riscos de potenciais externalidades negativas decorrentes de decisões de instituições financeiras transfronteiras em tempo de crise. A fuga para a segurança ou a tendência para o que é nacional, que se observam frequentemente em períodos de dificuldades financeiras, podem ter efeitos negativos para as economias locais. A presente recomendação defende que as autoridades pertinentes devem dialogar sempre que considerarem a possibilidade de impor restrições das distribuições às filiais das instituições financeiras da União.
- (9) Os regimes regulamentares variam consoante os setores e os Estados-Membros e as autoridades pertinentes devem ponderar a utilização de todos os instrumentos de supervisão colocados à sua disposição pelo direito da União e pelo direito nacional, como as recomendações ou as orientações, para alcançar os objetivos da presente recomendação, na medida do permitido pela lei.

- (10) A presente recomendação prevê uma lista de instituições financeiras que devem, no mínimo, estar sujeitas às restrições. As autoridades podem impor restrições a outras instituições financeiras que concedam empréstimos à economia real, como as sociedades de locação financeira.
- (11) A presente recomendação destina-se a apoiar as iniciativas anteriores do BCE, da EBA, da EIOPA e das autoridades nacionais e a reforçar a defesa de uma abordagem uniforme em toda a União e em todos os diferentes segmentos do setor financeiro, tendo simultaneamente em conta o papel essencial destes segmentos para a economia real durante os tempos de crise. O objectivo último é o de que as instituições financeiras conservem níveis suficientes de fundos próprios e de capacidade de absorção das perdas para atenuar o impacto da crise atual, contribuindo assim para uma recuperação mais fácil do conjunto da economia pan-europeia.
- (12) A presente recomendação não prejudica os mandatos de política monetária dos bancos centrais da União.
- (13) As recomendações do CERS são publicadas depois de os destinatários terem sido informados e depois de o Conselho Geral ter informado o Conselho da União Europeia da sua intenção e de este ter tido a oportunidade de se pronunciar a esse respeito.

ADOTOU A PRESENTE RECOMENDAÇÃO:

SECÇÃO 1

RECOMENDAÇÃO

Recomendação A — Restrição das distribuições

Recomenda-se que as autoridades pertinentes solicitem às instituições financeiras sob a sua supervisão ⁽⁶⁾, pelo menos até 1 de janeiro de 2021, que se abstenham de adotar as seguintes medidas:

- a) Distribuição de dividendos ou assunção de um compromisso irrevogável de distribuição de dividendos;
- b) Recompra de ações ordinárias;
- c) Assunção da obrigação de pagar uma remuneração variável a um responsável pela assunção de riscos significativos,

que tenham por efeito reduzir a quantidade ou a qualidade dos fundos próprios ao nível do grupo da UE (ou a nível individual, se a instituição financeira não fizer parte de um grupo da UE) e, se for caso disso, a nível subconsolidado ou individual.

SECÇÃO 2

APLICAÇÃO

1. Definições

1. Para efeitos da presente recomendação, entende-se por:

- a) «Autoridade pertinente»,
 - i) uma autoridade competente;
 - ii) uma autoridade incumbida da adoção e/ou ativação de medidas de política macroprudencial, incluindo, sem carácter limitativo:
 1. uma autoridade designada nos termos do título VII, capítulo 4, da Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽⁷⁾ ou do artigo 458.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽⁸⁾;
 2. uma autoridade nacional macroprudencial, com os objetivos, acordos, poderes, requisitos de responsabilização e outras características definidos na Recomendação CERS/2011/3 ⁽⁹⁾.

⁽⁶⁾ As sucursais das instituições financeiras não estão incluídas.

⁽⁷⁾ Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento, que altera a Diretiva 2002/87/CE e revoga as Diretivas 2006/48/CE e 2006/49/CE (JO L 176 de 27.6.2013, p. 338).

⁽⁸⁾ Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo aos requisitos prudenciais para as instituições de crédito e para as empresas de investimento e que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 (JO L 176 de 27.6.2013, p. 1).

⁽⁹⁾ Recomendação CERS/2011/3 do Comité Europeu do Risco Sistémico, de 22 de dezembro de 2011, relativa ao mandato macroprudencial das autoridades nacionais (JO C 41 de 14.2.2012, p. 1).

- b) «Autoridade competente», uma autoridade competente ou de supervisão na aceção do artigo 4.º, n.º 1, ponto 40), do Regulamento (UE) n.º 575/2013, do artigo 13.º, n.º 10, da Diretiva 2009/138/CE do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽¹⁰⁾, ou do artigo 22.º do Regulamento (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽¹¹⁾, conforme aplicável;
- c) «Instituição financeira», uma das seguintes empresas que tenha os seus serviços centrais ou a sua sede social na União:
 - i) uma instituição na aceção do artigo 4.º, n.º 1, ponto 3), do Regulamento (UE) n.º 575/2013,
 - ii) uma empresa de seguros na aceção do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2009/138/CE,
 - iii) uma empresa de resseguros na aceção do artigo 13.º, n.º 4, da Diretiva 2009/138/CE,
 - iv) uma contraparte central na aceção do artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 648/2012;
- d) «Responsável pela assunção de riscos significativos», um membro de uma categoria de pessoal cujas atividades profissionais têm um impacto material no perfil de risco da instituição financeira, incluindo um membro de uma categoria de pessoal referido no artigo 92.º, n.º 2, da Diretiva 2013/36/UE ou no artigo 275.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento Delegado da Comissão (UE) 2015/35 ⁽¹²⁾ ou a direção de uma contraparte central na aceção do artigo 29.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 648/2012, consoante aplicável;
- e) «Autoridade de resolução», o mesmo que no artigo 2.º, n.º 1, ponto 18), da Diretiva 2014/59/UE ⁽¹³⁾.

2. Isenções

As autoridades pertinentes podem isentar uma instituição financeira da restrição das medidas referidas nas alíneas a) a c) da Recomendação A se essa instituição financeira estiver legalmente obrigada a tomar tais medidas.

3. Critérios de aplicação

1. A aplicação da presente recomendação rege-se pelos critérios seguintes:
 - a) Deve ser prestada a devida atenção ao princípio da proporcionalidade, nomeadamente tendo em conta a natureza das instituições financeiras e a sua capacidade para contribuir para a atenuação do risco sistémico para a estabilidade financeira decorrente da crise da COVID-19 e para a recuperação económica;
 - b) A arbitragem regulamentar deve ser evitada;
 - c) As autoridades pertinentes devem avaliar regularmente, à luz dos objetivos da presente recomendação, o impacto das restrições das distribuições.
2. A aplicação da recomendação A, alíneas a) e b), rege-se pelos seguintes critérios específicos: ao avaliar se é adequado aplicar as restrições a nível subconsolidado ou a nível individual, recomenda-se às autoridades pertinentes que adiram aos seguintes princípios:
 - a) **Princípio 1:** Sem prejuízo da necessidade de prevenir ou atenuar o risco sistémico para a estabilidade financeira nos respetivos Estados-Membros e na União, as autoridades pertinentes devem apoiar o bom funcionamento do mercado interno e reconhecer a necessidade de o setor financeiro contribuir de forma sustentável para o crescimento económico dos Estados-Membros e do conjunto da União.
 - b) **Princípio 2:** As autoridades pertinentes devem certificar-se de que as restrições não impliquem efeitos adversos desproporcionados para a totalidade ou para partes do sistema financeiro noutros Estados-Membros ou no conjunto da União.
 - c) **Princípio 3:** As autoridades pertinentes devem cooperar estreitamente entre si e com as autoridades de resolução relevantes, incluindo nos colégios, caso aplicável.

⁽¹⁰⁾ Diretiva 2009/138/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2009, relativa ao acesso à atividade de seguros e resseguros e ao seu exercício (Solvência II) (JO L 335 de 17.12.2009, p.1).

⁽¹¹⁾ Regulamento (UE) n.º 648/2012, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de julho de 2012, relativo aos derivados do mercado de balcão, às contrapartes centrais e aos repositórios de transações (JO L 201 de 27.7.2012, p. 1).

⁽¹²⁾ Regulamento Delegado (UE) 2015/35 da Comissão, de 10 de outubro de 2014, que completa a Diretiva 2009/138/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao acesso à atividade de seguros e resseguros e ao seu exercício (Solvência II) (JO L 12 de 17.1.2015, p.1).

⁽¹³⁾ Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, que estabelece um enquadramento para a recuperação e a resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento e que altera a Diretiva 82/891/CEE do Conselho, e as Diretivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e os Regulamentos (UE) n.º 1093/2010 e (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 173 de 12.6.2014, p. 190).

4. Calendário para o seguimento

Nos termos do artigo 17.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 1092/2010, os destinatários devem comunicar ao Parlamento Europeu, ao Conselho, à Comissão e ao ESRB as medidas tomadas em resposta à presente recomendação ou fundamentar a eventual não atuação. As comunicações devem ser feitas mediante a apresentação do formulário que consta do anexo até 31 de julho de 2020.

5. Alterações da Recomendação

O Conselho Geral decide sobre se e quando a presente recomendação deve ser objeto de alterações. Estas podem incluir, nomeadamente, a prorrogação do prazo de aplicação da Recomendação A.

6. Acompanhamento e avaliação

1. O Conselho Geral avalia as medidas e as justificações apresentadas pelos destinatários e pode, se for caso disso, decidir que a presente recomendação não foi cumprida e que o destinatário não apresentou justificação adequada para a sua não atuação.
2. Não se aplica a metodologia estabelecida no Manual para a avaliação da conformidade com as recomendações do CERS [*Handbook on the assessment of compliance with ESRB recommendations*] que descreve o procedimento de avaliação da conformidade com as recomendações do CERS.

Feito em Frankfurt am Main, em 27 de maio de 2020.

O *Chefe do Secretariado do CERS*
em nome do *Conselho Geral do CERS*
FrancescoMAZZAFERRO

ANEXO

Comunicação das medidas tomadas em resposta à presente recomendação**1. Dados do destinatário**

Recomendação	
País do destinatário	
Organização	
Qualidade (*)	
Nome e informação de contacto do declarante	
Data da comunicação	

(*) Indicar a qualidade em que é efetuada a comunicação, a saber autoridade competente ou de supervisão nos termos do artigo 4.º, n.º 1, ponto 40), do Regulamento (UE) n.º 575/2013, ou do artigo 13.º, n.º 10, da Diretiva 2009/138/CE; autoridade competente nos termos do artigo 22.º do Regulamento (UE) n.º 648/2012 ou autoridade macroprudencial.

2. Comunicação das medidas tomadas

Recomendação	Dá cumprimento? (sim/não/não aplicável)	Descrever as medidas tomadas em cumprimento da recomendação	Se não cumprir, ou não cumprir parcialmente, apresentar uma justificação adequada	Fornecer informações adicionais sobre a medida adotada em resposta à presente recomendação (por exemplo, <i>link</i> , jornal oficial, número da publicação).
Recomendação A, alínea a)				
Recomendação A, alínea b)				
Recomendação A, alínea c)				

3. Notas

- O presente formulário é utilizado para a comunicação referida no artigo 17.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 1092/2010.
- Cada destinatário deve apresentar o formulário preenchido ao CERS, através do Secretariado do CERS, por via eletrónica, através do programa DARWIN, na pasta específica, ou por correio eletrónico para notifications@esrb.europa.eu. (o Secretariado do CERS assegurará a transmissão das comunicações ao Parlamento Europeu, ao Conselho e à Comissão, de forma agregada).
- Os destinatários devem fornecer todas as informações e documentação pertinentes relativas à aplicação da presente recomendação e aos critérios de aplicação, incluindo informações sobre o conteúdo (por exemplo, sobre a forma jurídica da medida e o tipo de instituições financeiras abrangidas) e o calendário das medidas tomadas.
- Se um destinatário apenas cumprir parcialmente, deverá fornecer uma explicação completa do alcance do incumprimento e informações adicionais relativas ao cumprimento parcial. A explicação deve especificar claramente as partes relevantes da recomendação que os destinatários não cumprem.