



COVID-19: Implicaciones Regulatorias y de Supervisión para el Sector Bancario

Nota Conjunta del Personal del FMI-Banco Mundial¹

21 de mayo de 2020

Resumen Ejecutivo:

La presente nota proporciona una serie de recomendaciones generales que pueden orientar las respuestas regulatorias y de supervisión nacionales ante la pandemia de la COVID-19 y ofrece un panorama de las medidas tomadas en diversas jurisdicciones hasta la fecha. El papel del sector bancario es fundamental para mitigar el shock macroeconómico y financiero sin precedentes causado por la pandemia. Acciones regulatorias y de supervisión oportunas, dirigidas y bien diseñadas son necesarias para mantener la prestación de servicios financieros esenciales, sobre todo para los hogares y empresas que estén más afectadas por la crisis, al tiempo que se mitigan los riesgos financieros, se mantiene la transparencia de los balances bancarios y se preserva la credibilidad de las autoridades financieras a largo plazo. En este contexto, las autoridades deben emplear la flexibilidad incluida en su marco regulatorio, de supervisión y contabilidad, fomentando una reestructuración razonable de préstamos dentro de los estándares mínimos de carácter prudencial. Los organismos internacionales de emisión de estándares financieros han emitido pautas para ayudar a las autoridades nacionales en sus esfuerzos por proporcionar medidas de políticas de regulación y supervisión financiera que sean efectivas, sólidas y estén bien coordinadas. Hasta ahora, las medidas adoptadas por los diferentes países se han orientado hacia la recomendación del uso de los colchones de liquidez y de capital disponibles de los bancos, el apoyo directo a los prestatarios afectados, el fomento de la transparencia de los balances bancarios, así como el apuntalamiento de la continuidad operativa y comercial de los bancos y sistemas de pagos. Sin embargo, algunos países en desarrollo cuentan con opciones limitadas debido a la insuficiencia de sus colchones, a una capacidad de implementación de medidas de emergencia más débil o a marcos regulatorios menos sofisticados. Esto puede explicar su mayor recurso a respuestas de política regulatoria y supervisora que no sean consistentes con las recomendaciones discutidas en la presente nota, lo cual puede generar nuevos riesgos.

¹ Esta nota fue preparada por un equipo del personal de FMI-Banco Mundial guiado por Aditya Narain y Nigel Jenkinson (FMI) y Alfonso Garcia Mora y Yira Mascaró (Banco Mundial), conformado por: Dirk Jan Grolleman y Hee Kyong Chon, con aportaciones del equipo MCMFR (FMI); y Pierre-Laurent Chatain, Erik Feyen, y Tatiana Alonso Gispert, con aportaciones del Equipo de Estabilidad del FCI GP (Banco Mundial). Aprobado por Tobias Adrian (FMI) y Ceyla Pazarbasioglu (Banco Mundial)

Exención de responsabilidad:

Los puntos de vista expresados en esta nota conjunta del personal reflejan la opinión del(los) autor(es) y no representan necesariamente los puntos de vista del FMI, su Directorio Ejecutivo o la Gerencia del FMI, ni reflejan necesariamente los puntos de vista del Banco Mundial, o de los miembros de su Junta de Directores Ejecutivos o de los gobiernos que ellos representan.

(I) Contexto y motivación

1. La pandemia de COVID-19 ha causado una recesión global sin precedentes, con consecuencias adversas para el desempleo y la pobreza. El papel que desempeña el sector financiero es fundamental para mitigar el shock macroeconómico. Cuando los problemas de liquidez den paso a problemas de solvencia, la morosidad aumentará, incrementando la presión sobre el sistema bancario. En general, el sistema bancario global se encuentra reforzado debido a la implementación de la reforma financiera regulatoria global impulsada por el G20.² Aun así, dada la naturaleza sin precedentes de la crisis actual, los reguladores y supervisores financieros encaran desafíos para mantener la estabilidad financiera, conservar el buen funcionamiento de los principales mercados y asegurar el flujo de crédito hacia la economía real. Los desafíos para algunos mercados emergentes y economías en desarrollo (EMDE por sus siglas en inglés) son especialmente preocupantes, toda vez que muchos de éstos tienen colchones limitados, limitaciones de capacidad supervisora y vulnerabilidades previas a la COVID-19 en el sector financiero.

2. Las autoridades nacionales han tomado amplias medidas de política regulatoria y de supervisión para apoyar al sector real y mantener una liquidez adecuada en el sistema financiero. La aprobación de moratorias en el pago de deudas, así como medidas de apoyo fiscal de gran escala, incluyendo garantías a los créditos, han proporcionado un alivio muy necesitado en los sectores afectados y prestamistas más vulnerables (hogares y PYMES en particular)—aunque en algunos países ello ha reducido el espacio fiscal restante y podría haber fortalecido el nexo entre los bancos y el soberano. Para atajar algunas presiones severas en los principales mercados de financiación, las autoridades han recurrido a medidas de estímulo monetario y de aumento de la liquidez. Estas han apoyado la resiliencia del sector financiero y facilitado el otorgamiento de préstamos. Sin embargo, no será hasta dentro de un tiempo cuando el impacto económico de la COVID-19 se vea reflejado en su totalidad en los balances de las instituciones financieras y de las empresas.

3. Los Organismos Internacionales de emisión de estándares financieros (SSB por sus siglas en inglés) han emitido pautas para apoyar a las autoridades nacionales en sus esfuerzos por proporcionar medidas regulatorias y supervisoras sólidas y bien coordinadas (véase Anexo 1). Tienen diversos objetivos, entre otros: (i) apoyar medidas tomadas por las jurisdicciones nacionales para combatir la pandemia, notablemente las medidas de moratoria general que cuentan con un diseño adecuado; (ii) alentar a la comunidad financiera internacional para utilizar la flexibilidad existente dentro de los estándares internacionales, incluyendo los colchones financieros; (iii) proporcionar a las autoridades e instituciones financieras una capacidad de operación adicional para responder a las prioridades inmediatas de estabilidad financiera; y (iv) mejorar la transparencia y protección al consumidor. En general, las acciones cubiertas por los SSB se dirigen a proporcionar una respuesta rápida y coordinada para respaldar a la economía real, conservar la estabilidad financiera y

² Para más detalles, véase "Basel III: Finalizing post-crisis reforms" (<https://www.bis.org/bcbs/publ/d424.htm>).

asegurar que los mercados continúan funcionando.

4. La presente nota presenta las recomendaciones y pautas de alto nivel del personal del FMI y del Banco Mundial sobre las respuestas regulatorias y de supervisión adecuadas para el sector bancario y ofrece un panorama de las medidas tomadas en diversas jurisdicciones hasta la fecha.

Debido a las circunstancias tan desafiantes que las economías están enfrentando, las autoridades se enfrentan al reto de abordar cómo apoyar las necesidades inmediatas de la economía real al mismo tiempo que aseguran la credibilidad y confianza continua en el sistema financiero y preservan la estabilidad financiera. Las autoridades deben emplear la flexibilidad contemplada en los marcos regulatorios, de supervisión y contabilidad, sin menoscabo de los estándares regulatorios mínimos. Todo ello con el objetivo de evitar un daño mayor sobre la ya frágil economía o una significativa erosión de la credibilidad de la política financiera una vez que la crisis haya pasado.

(II) Recomendaciones para guiar las respuestas regulatorias y de supervisión nacionales.

5. Para contribuir a la política pública y al desarrollo de sus propias respuestas, los reguladores y supervisores bancarios pueden basarse en las siguientes recomendaciones de alto nivel:

(1) Utilizar la flexibilidad del marco regulatorio y de supervisión al tiempo que se mantienen los estándares mínimos prudenciales y se mantiene la consistencia con los estándares internacionales. Los colchones prudenciales contemplados en el marco de Basilea III han sido diseñados para ser utilizados en momentos de tensión o crisis. Las autoridades deberían hacer hincapié en que los bancos recurran a sus colchones de capital disponibles para absorber las primeras pérdidas que surjan por la pandemia y seguir proporcionando los servicios financieros clave para la economía real.³ Las jurisdicciones que han establecido el colchón de capital contracíclico por encima de cero deberían considerar su liberación, así como la relajación de otras medidas macroprudenciales, según los objetivos de dichas medidas y las circunstancias especiales del país. Los supervisores también deben asegurar que los bancos limitan temporalmente la distribución de capital hasta que el impacto de la crisis sea claro (p. ej. pago de dividendos, recompra de acciones, pagos extraordinarios de bonos) y que los colchones se reconstituyan a lo largo de un periodo adecuado. Los colchones de liquidez en monedas locales y extranjeras también deberían ser utilizados, en caso de ser necesario, de conformidad con el estándar de Coeficiente de Cobertura de Liquidez de Basilea (LCR por sus siglas en inglés) u otros requisitos de liquidez nacionales. Es muy importante que la flexibilidad incluida en el marco sea aplicada de conformidad con los requisitos mínimos prudenciales nacionales, los estándares aceptados internacionalmente y las guías de los SSB. Esto garantizará que la seguridad y confianza en el sistema bancario, la solidez de las instituciones financieras y la estabilidad del sistema financiero se mantienen en el mediano y largo plazo. De manera más general, los países que hayan realizado avances en los últimos años para alinear sus marcos regulatorios y prudenciales con los estándares y mejores prácticas internacionales deberán permanecer vigilantes para asegurar que estos logros se conservan.

³ La flexibilidad incluida en los marcos prudenciales permite utilizar un enfoque más conservador y constituir colchones en los buenos tiempos, mientras que en los tiempos difíciles se utilizan el margen de políticas creado y los colchones. Esto debe diferenciarse de la lenidad regulatoria (disminuir al mínimo los requisitos), lo que pone en riesgo de menoscabar la solidez financiera de los bancos y la estabilidad financiera en el mediano y largo plazo.

- (2) Facilitar, a través de una orientación prudencial oportuna, intervenciones de apoyo debidamente diseñadas, tanto públicas como privadas, dirigidas a los prestatarios y sectores afectados.** Las diversas jurisdicciones han introducido una amplia gama de medidas para apoyar a las empresas e individuos afectados por la pandemia, tales como proporcionar préstamos financiados por el gobierno, esquemas de garantías públicas y moratoria temporal de pagos. De forma simultánea, los bancos están trabajando con los prestatarios afectados para reestructurar los préstamos de empresas e individuos gravemente impactados por la crisis. Los supervisores deberán incentivar a los bancos a que reestructuren de manera prudente los préstamos y mantengan el flujo de crédito a la economía. En este contexto, los supervisores deben especificar claramente cómo abordar estas medidas de apoyo en el cumplimiento del marco prudencial.
- (3) Asegurar que las respuestas de política regulatoria minimizan el riesgo moral, preservando las buenas prácticas de gestión del riesgo crediticio y facilitando la creación de nuevo crédito.** Por lo tanto, es fundamental que las respuestas de políticas: (i) tengan una duración limitada; (ii) contengan una cláusula de extinción y una estrategia de salida clara; (iii) estén orientadas hacia asegurar en la mayor medida posible que sólo las empresas viables se benefician; y (iv) consideren el riesgo moral potencial tanto en su diseño como en el seguimiento de su implementación. Si la respuesta regulatoria toma la forma de una moratoria general de pagos, es esencial asegurar que: (i) los prestatarios que ya eran morosos antes de la pandemia no se beneficien indebidamente de los amplios plazos de gracia concedidos en la moratoria; y (ii) los prestatarios tienen incentivos a reanudar los pagos de los créditos al término de la moratoria. Los supervisores deberán asegurar que los bancos continúan evaluando cuidadosamente la calidad crediticia de las exposiciones sujetas estas medidas siguiendo las guías proporcionadas por los SSB (véase Anexo 1).
- (4) Proporcionar orientación sobre la clasificación de activos y la creación de provisiones conforme a las pautas de los SSB, así como abstenerse de relajar la definición regulatoria de exposiciones dudosas.** El nivel de incertidumbre sin precedentes que rodea el impacto económico de la COVID-19 contiene desafíos significativos para estimar las pérdidas crediticias de manera fidedigna. Los bancos deberán estimar el impacto en los prestatarios en el corto y mediano plazo (considerando también el impacto de los mecanismos de apoyo fiscal sobre las pérdidas, provisiones y capital). Los SSB han proporcionado pautas sobre el tratamiento para la reestructuración y moratoria en la determinación de las exposiciones dudosas y estimación de las pérdidas crediticias asociadas (véase Anexo1).⁴ Los Supervisores deberán basarse en esta pauta para asegurar que las pérdidas esperadas sean reconocidas oportunamente a la vez que se evitan efectos procíclicos indebidos. Los Supervisores también deberán expresar sus expectativas sobre cómo deberán considerarse los diferentes escenarios cuando se evalúe la solvencia de los prestatarios, así como al estimar las dotaciones de insolvencia y supervisar adecuadamente el comportamiento del banco. Los bancos deberán reevaluar de manera regular el estado de las exposiciones crediticias y el nivel de aprovisionamiento en función de la evolución de la situación. El relajamiento en la definición de préstamo dudoso, aunque sea temporal, deberá evitarse.

⁴ Por ejemplo, de acuerdo con las guías de Basilea (BCBS, *Guidelines on the Prudential Treatment of Problem Assets: Definition of non-performing exposure and forbearance*, Abril 2017), si la reestructuración del préstamo tiene poco impacto en el valor presente neto de la exposición y cabe esperar que el prestatario cumpla con los términos renegociados (o cuando la moratoria finalice), el préstamo no deberá considerarse impagado o dudoso en un sentido prudencial.

- (5) Preservar la transparencia y proporcionar, en caso de ser necesario, orientación adicional sobre la revelación de riesgos.** La experiencia de crisis anteriores muestra que la transparencia es una condición previa para conservar la confianza en el sistema y para que la disciplina del mercado funcione de manera eficaz y se limite el riesgo moral. Por lo tanto, es fundamental mantener la transparencia contable acerca de: (i) el nivel de materialidad de la reestructuración del préstamo; (ii) el desempeño de la cartera crediticia; (iii) cualquier ajuste realizado a los criterios para evaluar la solvencia de los prestatarios; y (iv) el impacto de todos los ajustes mencionados. Cuando resulte necesario, los supervisores deberán proporcionar orientación adicional para asegurarse de que las medidas implementadas para hacer frente a la crisis, así como su impacto, son debidamente divulgadas.
- (6) Suspender la automaticidad de los mecanismos de acción correctiva de supervisión para enfrentar las circunstancias extraordinarias de la pandemia actual.** En algunos países, una disminución en la ratio de capital hacia o por debajo de los requisitos mínimos puede detonar de manera automática la activación de acciones correctivas por parte del supervisor. Las autoridades podrían suspender de manera temporal (en la medida que esté legalmente permitido) la activación automática de estos detonantes cuando los bancos son fundamentalmente sólidos y se espera que la disminución en la ratio de capital regulatorio sea temporal. Esto deberá revisarse caso por caso. Cualquier disminución temporal de la ratio de capital por debajo de los umbrales mínimos deberá estar acompañada de un plan de recuperación oportuno y creíble. Debido a la incertidumbre y al impacto de la crisis, los planes de recuperación de capital pueden tener un horizonte temporal mayor al que sería usual en condiciones normales. A lo largo del tiempo, el supervisor deberá dar seguimiento cercano al plan de capital para asegurar que el banco está cumpliendo satisfactoriamente con sus objetivos de capital. Las medidas potenciales para restaurar los niveles de liquidez también deberán ser discutidas y ejecutadas para prevenir la formación de fuentes de tensión adicionales para el banco y el sistema financiero en su totalidad. Cuando el banco es incapaz de proporcionar un plan de restauración creíble y existe un impacto material y de largo plazo con implicaciones sistémicas graves, el supervisor deberá trabajar con los gobiernos en la medida que sea necesario considerar acciones adicionales para apoyar al sistema financiero.
- (7) Revisar las prioridades de supervisión y mantener un diálogo cercano con la industria.** Los supervisores deberán reorganizar su trabajo considerando los riesgos y las áreas que han sufrido un mayor impacto por la pandemia, incluyendo el perfil de liquidez de los bancos, las exposiciones crediticias a sectores vulnerables y la resiliencia operacional. Los supervisores deberán solicitar a los bancos que revisen y aumenten la eficacia de sus planes de continuidad de la actividad (p.ej. identificación de funciones críticas, modalidades especiales de trabajo, mantener el funcionamiento del Consejo). Asimismo, los supervisores deberán considerar posponer actividades que requieren muchos recursos (p. ej. pruebas de estrés rutinarias/inspecciones *in situ* de amplio alcance que pueden resultar menos relevantes en el contexto actual y que pueden desviar la atención de la alta dirección del banco de otros asuntos más urgentes). Los reguladores también deberán considerar ajustar los periodos de introducción gradual de los nuevos estándares globales prudenciales de manera coordinada y coherente.

(8) Coordinar de manera activa con otros supervisores, tanto nacionales como internacionales, y otras autoridades relevantes. A nivel local, resulta esencial que la respuesta regulatoria de las distintas autoridades financieras se encuentre coordinada y sea comunicada en el marco de los acuerdos institucionales existentes para garantizar la estabilidad financiera. Adicionalmente, los mercados financieros son globales y los países se enfrentan a desafíos similares en el manejo de la crisis. El trabajo conjunto de manera coordinada (ya sea en el contexto de los SSB, acuerdos de cooperación regional, o relaciones entre supervisores de origen y de acogida para la supervisión de bancos y grupos financieros activos internacionalmente) será de utilidad para diseñar la respuesta de políticas en todos los niveles, conservar la habilidad del sistema financiero de financiar a la economía global y minimizar los riesgos de fragmentación y contagio entre países.

(9) Asegurar el buen funcionamiento de las infraestructuras de mercado esenciales (p.ej. compensación de valores, sistemas de liquidación y pagos). Los bancos centrales y las autoridades de supervisión deberán dar seguimiento de manera cercana la resiliencia del sistema financiero, particularmente nodulos que sean críticos para la estabilidad financiera. La debilidad en estos nodulos y su interacción podrían intensificar las condiciones financieras e impactar la prestación de servicios financieros, la ejecución y transmisión de la política monetaria y potencialmente la estabilidad del sistema financiero. Los bancos centrales y las autoridades supervisoras también deberán dar seguimiento al funcionamiento de los sistemas de pagos minoristas para mantener la confianza en el sistema considerando el impacto de un fallo en todo el sistema.

(III) Resumen de las medidas prudenciales de los países para enfrentar el impacto de la COVID-19.

6. La mayoría de los países han promulgado medidas de emergencia orientadas a apoyar el flujo de crédito a la economía real al mismo tiempo que mitigan los riesgos acumulados por el deterioro en la calidad de los activos. De conformidad con las recomendaciones antes mencionadas, esta medidas incluyen: (i) medidas de regulación prudencial y de supervisión para ayudar a los bancos en su labor de apoyo a la economía real (recomendaciones 1, 6 y 7); (ii) medidas de apoyo para prestatarios y reestructuración de préstamos (recomendaciones 2, 3, 4 y 5); (iii) medidas para la continuidad operacional y comercial (recomendación 7); y (iv) medidas para fortalecer los sistemas de pagos (recomendaciones 7 y 9). La Tabla 1 muestra un resumen de las diversas medidas tomadas por las autoridades supervisoras.

7. En todas estas medidas, los SSB han estado activos promoviendo la coordinación internacional y coherencia de las actuaciones (recomendación 8, véase Anexo 1 para detalles sobre las pautas proporcionadas por los SSB). Concretamente, los países con una capacidad limitada para diseñar medidas de emergencia podrían beneficiarse de la cooperación internacional y el intercambio de información, ya sea a través de los SSB o de los grupos regionales, ya que esto les ayudará para formular sus respuestas de políticas.

Las medidas prudenciales regulatorias y de supervisión para apoyar a los bancos que facilitan la economía real

8. Las autoridades han adoptado medidas macroprudenciales de capital, liquidez y en función del prestatario, utilizando la flexibilidad prevista en sus marcos regulatorios (recomendación 1).

Aparte de permitir a los bancos utilizar los colchones regulatorios (conservación de capital, contracíclico, colchones de entidades sistémicas y otros colchones regulatorios utilizados para mitigar las vulnerabilidades del sistema), los cuales han sido diseñados para ser utilizados durante tiempos adversos,⁵ algunos supervisores han proporcionado pautas en el contexto del Pilar 2 sobre el uso de colchones que se mantienen sobre los requisitos mínimos y los elementos idóneos de capital. Varios supervisores han impuesto restricciones a los dividendos, recompra de acciones y bonos para bancos con la finalidad de garantizar que la liberación de los colchones contribuya a respaldar la resiliencia del banco. Asimismo, diversas autoridades han permitido bajar el Coeficiente de Cobertura de Liquidez de manera temporal por debajo del requerimiento mínimo y han promovido que los bancos utilicen su disponibilidad de activos líquidos de alta calidad. Algunos han relajado las limitaciones macroprudenciales en función del prestatario (p.ej. los coeficientes préstamo-valor y deuda-ingreso) para respaldar el financiamiento. Por lo general, las medidas tomadas estaban acordes con las recomendaciones, pero se observaron varios casos en los que la flexibilidad regulatoria fue más allá de los requisitos mínimos (p.ej. disminuyendo la ponderación por riesgo de préstamos para pequeñas y medianas empresas (PYMES) y sectores afectados como el turismo y salud) o modificando las regulaciones no alineadas con los estándares internacionalmente aceptados, menoscabando potencialmente la credibilidad de estos estándares y contribuyendo a la fragmentación del mercado y, eventualmente, a problemas de solvencia.

9. Las autoridades han modificado las metodologías para la aplicación de medidas correctivas y han aliviado las presiones operacionales (recomendaciones 6 y 7).

Entre las modificaciones para la aplicación de medidas correctivas cabe incluir: (i) evitar la automaticidad en la iniciación de medidas supervisoras correctivas; (ii) modificar las estrategias de actuación temprana cuando los coeficientes de capital disminuyen por debajo de los requerimientos mínimos; y (iii) extensión de los periodos correctivos. En relación con las medidas para aliviar la presión operacional en la industria, los supervisores han extendido el plazo de implementación de Basilea III de conformidad con la decisión del Comité de Basilea de Supervisión Bancaria (CSBS). Por ejemplo, muchos países han diferido la entrada en vigor de algunos de los estándares internacionales, tales como la Capacidad Total de Absorción de Pérdidas (TLAC por sus siglas en inglés), grandes exposiciones, Coeficiente de Financiación Estable Neta (NSFR por sus siglas en inglés), ciertos requerimientos de capital por riesgo operacional y las reglas de contabilidad (es decir, IFRS 9). Adicionalmente, algunas jurisdicciones han prorrogado el periodo de transición de ciertos requisitos prudenciales y/o han introducido acuerdos de transición del tratamiento del capital regulador de las Pérdidas Crediticias Esperadas (ECL por sus siglas en inglés). Por último, para aliviar más a fondo las cargas operacionales de los bancos, los informes no-críticos y/o los ejercicios de pruebas de tensión han sido suspendidos o pospuestos.

⁵ Estos colchones, introducidos como respuesta a la crisis financiera global, están demostrando ser un elemento importante de supervisión de los países del G20 para los desafíos de la crisis actual. A pesar de que estos colchones han sido adoptados ampliamente por economías avanzadas, su implementación y disponibilidad en los EMDE es más limitada.

Las medidas relacionadas con el apoyo de los prestatarios y reestructura de préstamos

10. Las autoridades de supervisión han respaldado medidas de políticas de emergencia públicas y privadas orientadas a apoyar a los prestatarios que no cuentan con la liquidez necesaria para realizar los pagos (recomendación 2). En diversos países los supervisores han proporcionado pautas y han establecido expectativas claras de cómo considerar los créditos garantizados por el gobierno en los cálculos del capital ponderado por riesgo (es decir, las garantías cualificadas reciben tratamiento soberano), cómo deben tratarse los préstamos reestructurados (es decir, la reestructuración no resulta en la reclasificación automática como crédito dudoso) y cómo la moratoria pública y privada deben ser consideradas en la clasificación y provisionamiento prudencial (es decir, préstamos cubiertos por la moratoria deberán ser tratados de manera similar a los préstamos reestructurados y a las pautas proporcionadas por los SSB).⁶

11. Al mismo tiempo (al contrario de las recomendaciones 3, 4 y 5), diversas medidas extraordinarias han sido introducidas por algunas autoridades a través de “lenidad regulatoria”. Estas medidas incluyen, entre otras, (i) congelar la clasificación de todas las exposiciones crediticias anteriores a la COVID-19; (ii) extensión del número de días de atraso tras el cual el crédito se considera dudoso; y, en algunos casos extremos, (iii) permitir a los bancos posponer las provisiones correspondientes (p.ej. prórroga de pérdidas esperadas) o proporcionar una suspensión general de los requisitos de provisiones para créditos cubiertos por la moratoria. Aunque estas medidas ofrecen un alivio inmediato, también menoscaban las prácticas de gestión de riesgo y requisitos de provisiones al ocultar las pérdidas reales y la verdadera situación financiera del banco. Ante la falta de colchones fiscales y bancos bien capitalizados, estas soluciones pueden ser tentadoras, pero exponen al sistema bancario a riesgos significativos, en especial para los sistemas con otras vulnerabilidades preexistentes.

12. Por lo general, las autoridades han reconocido y se han esforzado por reducir el riesgo moral en estas medidas de política pública y han promovido la transparencia y la divulgación de riesgos (recomendaciones 3 y 5). Las autoridades han intentado limitar el riesgo moral sometiendo las medidas a plazos, definiendo claramente los sectores y préstamos beneficiarios de las garantías gubernamentales y la moratoria y solicitando informes adicionales para facilitar el seguimiento y evaluación del impacto de las medidas. Sin embargo, las estrategias de salida creíbles (específicamente para la moratoria) también son críticas y necesitan mayor atención.⁷ Asimismo, mientras invitaban a los bancos a reestructurar los préstamos afectados de manera prudente, los supervisores han solicitado asimismo que los bancos hagan un mayor seguimiento de dichos créditos y han impuesto requerimientos específicos de divulgación pública. Estas medidas de transparencia contable aseguran un correcto seguimiento de la evolución del riesgo crediticio, tanto a nivel microprudencial como macroprudencial, y que la disciplina del mercado continúe desempeñando su papel crítico.

⁶ Al mismo tiempo, diversos países han establecido medidas temporales para reducir la liquidación de empresas con problemas de liquidez pero que por lo demás son viables, y han facilitado su reestructura.

⁷ A pesar de que la moratoria pública proporciona un alivio inmediato a los prestatarios, los pros y contras comparados con la reestructura en función del mercado deberán ser considerados cuidadosamente.

Medidas de continuidad operacional y de la actividad

13. Las autoridades han dado prioridad a la resiliencia operacional y la continuidad en la actividad financiera (recomendación 7). Las medidas precautorias de confinamiento ponen a prueba los planes de continuidad de la actividad bancaria y de las autoridades de supervisión. El teletrabajo y/o la reubicación en distintas sedes, así como la disponibilidad limitada del personal pueden significar un desafío para la operatividad. Las interrupciones en las telecomunicaciones o en los proveedores de servicios externos también pueden afectar las operaciones. Con la finalidad de optimizar su capacidad y permitir que los bancos se concentren en sus operaciones esenciales, los supervisores han establecido nuevas prioridades en sus planes de trabajo, han proporcionado orientación sobre la seguridad de datos (p.ej. asegurando que las medidas *ad-hoc* para facilitar el trabajo remoto sean seguras) y han enfatizado la planificación y seguimiento de la continuidad de las actividades. Tanto las economías avanzadas (AE por sus siglas en inglés) como los mercados emergentes y economías en desarrollo (EMDE) han impulsado a las instituciones financieras para que cambien a canales digitales que permitan los pagos y otro tipo de actuaciones por parte del cliente sin necesidad de contacto físico durante los periodos de cuarentena y distanciamiento social y que aceleren el camino hacia la digitalización de procesos bancarios esenciales, como “conozca a su cliente electrónico” (e-KYC por sus siglas en inglés), obtención de firmas digitales y presentación de documentación en línea. En general, la planificación de la continuidad de las actividades bancarias y los requerimientos regulatorios parecen eficaces, toda vez que no se han presentado interrupciones sistemáticas en las operaciones bancarias.

Medidas de fortalecimiento de los sistemas de pagos

14. Los Bancos Centrales y los reguladores del mercado de valores han adoptado medidas de apoyo a los sistemas de pagos (recomendaciones 7 y 9). Las infraestructuras del mercado financiero contribuyen a la mitigación de los riesgos que surgen de las operaciones entre instituciones financieras, pero también concentran riesgos y deben seguir estrictas medidas de gestión y contención de riesgos, medidas que fueron endurecidas tras la crisis de 2008⁸, pero que podrían, en especial en los EMDE, verse sometidas a prueba por la pandemia actual. Como respuesta a la crisis por COVID-19, los bancos centrales y los reguladores de mercados de valores han solicitado que las infraestructuras del mercado financiero (IMF) revisen sus planes de continuidad del negocio (BCP por sus siglas en inglés), procedimientos de manejo de crisis y dependencia crítica de proveedores financieros y no financieros. Algunos bancos centrales han ido más lejos y han invocado sus BCP para los sistemas críticos que operan con la finalidad de contener los riesgos de falta de disponibilidad del personal crítico, imposibilidad de acceder físicamente las instalaciones, incremento de ciberataques en el marco del teletrabajo y la volatilidad de los mercados financieros. Más allá del riesgo operacional, la pandemia también podría tener un impacto para las IMF en el riesgo del negocio en un escenario de menores ingresos potenciales, ya sea por mandato regulatorio para reducir las comisiones, por un menor volumen de negocio o por un impedimento específico en las líneas de negocio, y en la gestión de riesgos financieros en un contexto de crisis global y volatilidad en los mercados financieros globales y locales.

⁸ CPMI-IOSCO Principios aplicables a las infraestructuras del mercado financiero sustituyeron en 2012 a los Principios Básicos para los sistemas de pago de importancia sistémica de 2001.

Tabla 1: Recomendaciones prudenciales y medidas de políticas en respuesta a la pandemia de COVID-19

Recomendaciones	Contenido cubierto
1. Utilizar la flexibilidad existente y mantener los estándares mínimos	<ul style="list-style-type: none"> - Mantener los requerimientos mínimos de capital. - Mantener la consistencia con los estándares internacionales. - Seguir las pautas proporcionadas por los SSB. - Permitir el uso de colchones de capital (p.ej. conservación, contracíclicos) - Liberar colchones de capital contracíclicos. -Relajar otras medidas macroprudenciales (p.ej. coeficientes de préstamo-valor (LTV por sus siglas en inglés) y deuda-ingreso (DTI por sus siglas en inglés). - Limitar la distribución de dividendos y recompra de acciones. - Permitir el uso de colchones de liquidez (es decir LCR, NSFR).
2. Facilitar medidas de apoyo público y privado	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyar/facilitar la reestructura de préstamos. - Menor ponderación de riesgo para créditos con garantías gubernamentales. - Proporcionar orientación en el tratamiento de la moratoria.
3. Limitar el riesgo moral	<ul style="list-style-type: none"> - Implementar medidas regulatorias por un tiempo limitado. - Implementar medidas regulatorias con un ámbito de aplicación claro. - Supervisar y dar seguimiento a la implementación de las medidas.
4. Proporcionar orientación en la clasificación de activos y provisiones	<ul style="list-style-type: none"> - Revisar los detonantes automáticos de reclasificación para préstamos reestructurados. - Proporcionar orientación en la aplicación de requerimientos de provisiones. - Proporcionar orientación en la aplicación de requerimientos de clasificación de activos dudosos.
5. Conservar la transparencia	<ul style="list-style-type: none"> - Comunicar las respuestas de política regulatoria de manera transparente al mercado. - Ampliar y proporcionar orientación sobre la divulgación de riesgos para incorporar: <ul style="list-style-type: none"> • Cambios a las políticas de suscripción, riesgo crediticio y provisiones y la materialización e impacto de dichos cambios. • Desempeño del portafolio crediticio de préstamos reestructurados y moratoria.
6. Suspender la automaticidad de los detonantes de acción de supervisión	<ul style="list-style-type: none"> - Suspender la automaticidad de los detonantes de acción correctiva. - Modificar las estrategias tempranas de acción de supervisión. - Permitir mayores periodos correctivos.
7. Revisar las prioridades de supervisión	<ul style="list-style-type: none"> - Mantener un diálogo cercano con la industria. - Priorizar acciones de supervisión críticas. - Enfocarse en riesgos claves (p.ej. calidad de activos, resiliencia operacional). - Suspender iniciativas de nuevas políticas - Aplazar la implementación de nuevas regulaciones y de pruebas de estrés rutinarias. - Prorrogar los periodos de transición para las regulaciones que se encuentran en proceso de implementación. - Reducir inspecciones e informes no esenciales.

8. Coordinar con colegas	<ul style="list-style-type: none">- Coordinar la respuesta reguladora y supervisora con el gobierno, supervisores locales y supervisores regionales.- Coordinar y mantener un contacto cercano con supervisores de origen (home) y de acogida (host).- Entablar un diálogo e intercambiar información con los SSB.
9. Asegurar el funcionamiento de la infraestructura de los mercados financieros	<ul style="list-style-type: none">- Seguimiento y diseño de acciones de política regulatoria y supervisora para asegurar r la resiliencia de:<ul style="list-style-type: none">• La compensación de valores.• Los sistemas de pagos y liquidación de valores

Anexo 1: Resumen de las declaraciones y pautas proporcionadas por los organismos internacionales emisores de normas en respuesta a la pandemia de COVID-19

Organismo normalizador	Declaraciones y pautas
CSBS	<p>El Comité de Basilea de Supervisión Bancaria (CSBS) publicó un informe sobre las medidas para reflejar el impacto de la COVID-19, las cuales establecen una orientación técnica en relación con el tratamiento de las medidas gubernamentales de apoyo y la contabilización de las pérdidas crediticias esperadas (ECL) (abril, 2020). https://www.bis.org/bcbs/publ/d498.pdf</p> <p>El CSBS coordina la respuesta de políticas y supervisión ante la COVID-19 (Marzo 2020). https://www.bis.org/press/p200320.htm</p> <p>El Grupo de Gobernadores de Bancos Centrales y Autoridades de Supervisión (GHOS por sus siglas en inglés) anunció que aplaza la implementación de Basilea III para aumentar la capacidad operacional de los bancos y supervisores para responder al COVID-19 (Marzo 2020). https://www.bis.org/press/p200327.htm</p>
CEF	<p>El Consejo de Estabilidad Financiera (CEF) publicó un informe sobre la cooperación y coordinación internacional para atender las implicaciones por COVID-19 para la estabilidad financiera y las medidas de políticas tomadas (Abril 2020). https://www.fsb.org/2020/04/covid-19-pandemic-financial-stability-implications-and-policy- https://www.fsb.org/work-of-the-fsb/addressing-financial-stability-risks-of-covid-19/</p>
NIIF	<p>La Fundación IFRS sobre Normas Internacionales sobre Información Financiera (NIIF) publicó <i>IFRS and COVID-19</i> para proporcionar una orientación de cómo la pandemia afecta la contabilización de la ECL, el cual destaca que la NIIF 9 no proporciona un enfoque mecánico (Marzo 2020). https://cdn.ifrs.org/-/media/feature/supporting-implementation/ifrs-9/ifrs-9-ecl-and-coronavirus.pdf?la=en</p>
ICRR	<p>El Comité Internacional de Informes de Crédito (ICCR por sus siglas en inglés) emitió un informe sobre datos crediticios en los sistemas de información crediticia en el contexto de la pandemia de COVID-19 dirigido a salvaguardar los sistemas de información crediticia y proteger a los prestatarios durante la crisis (Abril 2020). https://www.worldbank.org/en/topic/financialsector/brief/international-committee-on-credit-reporting</p>
GAFI	<p>El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) emitió un comunicado sobre COVID-19 y las medidas para combatir el financiamiento ilícito, y fomentar el uso de la flexibilidad construida en función del riesgo del GAFI para abordar los desafíos relacionados con la COVID-19 (p.ej. a través de la incorporación digital y una debida diligencia simplificada) (Abril 2020). https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/statement-covid-19.html</p>
IOSCO	<p>La Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO por sus siglas en inglés) emitió un comunicado que menciona su compromiso para asegurar que el mercado de capitales continúe funcionando a pesar del brote de COVID-19 para permitir que todos los participantes establezcan precios y transfirieran riesgos a través de todas las</p>

	<p>categorías de activos negociados (Abril 2020). https://www.iosco.org/news/pdf/IOSCONEWS559.pdf</p>
IAIS	<p>La Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS) emitió un comunicado para describir los pasos a seguir para tratar el impacto del COVID-19 en el sector de seguros (Marzo 2020). https://www.iaisweb.org/page/news/press-releases//file/89387/27-march-2020-media-release-iais-executive-committee-takes-steps-to-address-impact-of-covid-19-on-the-insurance-sector</p>