
27.11.2020

Apertura XIX Jornada “Nuevo Mundo post-Covid-19 – Retos del día después”

Club de Gestión de Riesgos de España

Margarita Delgado

Subgobernadora

Introducción

Muchas gracias al Club de Gestión de Riesgos por su amable invitación para abrir esta jornada anual, que va ya por su décimo novena edición, y que, como no podía ser de otra manera, está orientada hacia los nuevos retos tras el COVID 19.

El título de esta jornada se refiere al “nuevo mundo” al que nos tendremos que enfrentar tras superar la crisis provocada por la pandemia, cosa que, sin duda, todos deseamos que ocurra lo antes posible.

Puede parecer un poco excesivo hablar de “nuevo mundo” tras la pandemia, pero creo que, en cierta medida, lo será. Conviene recordar que las crisis se caracterizan por ser periodos de cambio, en los que se pone en cuestión lo establecido.

Cada crisis es ciertamente distinta de las anteriores o, mejor dicho, debe ser distinta, al menos si supervisores, reguladores y entidades aprendemos del pasado y evitamos caer en los mismos errores.

En todo caso, parece que la palabra crisis es la más pronunciada desde hace más de una década. Hasta hace poco, cuando hablábamos de crisis no había duda de que nos estábamos refiriendo a la crisis financiera global: ahora, tristemente, debemos aclarar de qué crisis estamos hablando.

Se puede decir que la sociedad en la que vivimos es el resultado de cómo nos hemos enfrentado y cómo hemos resuelto cada una de las crisis que hemos experimentado. Con esfuerzo y sacrificio nuestra sociedad ha superado situaciones problemáticas, algunas no muy lejanas, y ciertamente, la pandemia no será una excepción.

Como en otras crisis anteriores, resulta fundamental que seamos capaces de extraer las lecciones que nos permitan mejorar aquellos aspectos que hayan fallado, no hayan funcionado como estaba previsto o que precisen ser reforzados.

Naturalmente, esta necesidad de extraer lecciones se aplica a la regulación bancaria, pero también a los aspectos sanitarios, de protección social o económicos que hayan evidenciado carencias.

Como saben, el marco de supervisión y regulación bancarios fue reformulado de arriba a abajo con objeto de incorporar las lecciones que extrajimos de la anterior crisis financiera. Pese a que no tiene nada que ver con ella, podríamos decir que la situación provocada por la COVID es el primer test al que se está enfrentando esta reforma global, y es casi inevitable que hagamos una evaluación del funcionamiento de los diferentes componentes del nuevo marco tras enfrentarse a este shock global, exógeno, severo y totalmente inesperado.



Fuente: Comisión Europea, 16/04/2014 primer memo sobre la Banking Union: restoring financial stability in the Eurozone

Si me permiten empezar haciendo una referencia muy rápida al marco supervisor, creo que coincidiremos en que la creación del Mecanismo Único de Supervisión (MUS) tras la crisis financiera supuso una gran transformación para todos los supervisores y bancos de la Eurozona.

Como saben, participé en el proceso de creación y en los primeros años de funcionamiento del MUS, así que posiblemente no pueda ser objetiva: todos tendemos a defender aquello que hemos contribuido a crear, pero creo honestamente que, con sus defectos, hoy contamos con la fortaleza de una supervisión verdaderamente europea.

Es una lástima que el edificio de la unión bancaria (UB) no esté del todo completo y nos falte todavía apuntalar el marco europeo institucional, con un esquema de depósitos con pleno respaldo europeo. También se precisa una mayor homogeneización normativa, en áreas sensibles como blanqueo, idoneidad de administradores o insolvencia.

Evolución del marco regulatorio



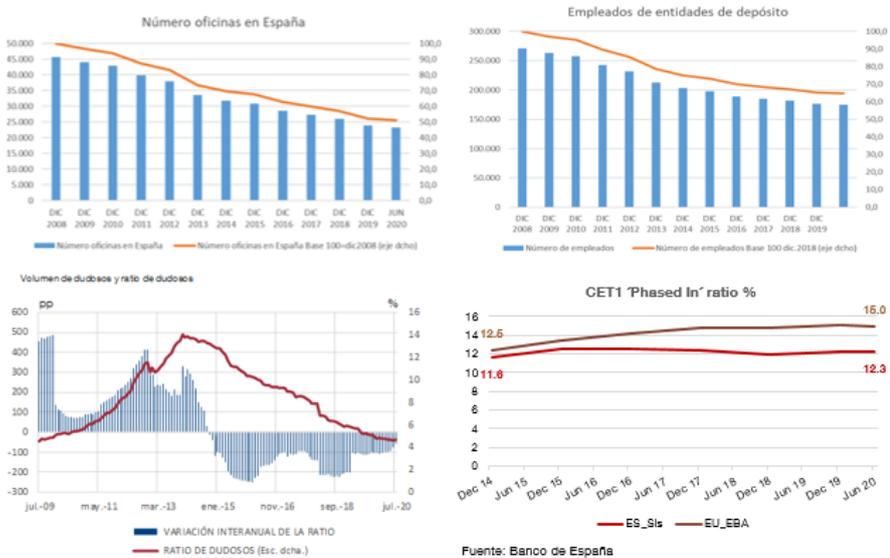
Naturalmente, el marco normativo prudencial definido por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS) tiene también poco que ver con el que existía antes de la crisis financiera.

Como conocen, los cambios afectaron a todos los elementos que definen la ratio de capital. Tras la introducción de Basilea III: (i) el numerador presenta una cifra de capital calculada conforme a una nueva definición mucho más exigente; (ii) el denominador recoge de modo más conservador los riesgos bancarios, traducidos en activos ponderados; y, por último, (iii) el propio nivel exigible de ratio ha aumentado considerablemente, introduciendo “colchones” adicionales para, entre otros, cubrir los riesgos que presentan las entidades sistémicas.

También se han añadido otras métricas complementarias a la ratio clásica de solvencia, relativas a la liquidez o al apalancamiento de las entidades, y se ha limitado la discrecionalidad en el uso de modelos internos, con objeto de reducir la prociclicidad y evitar la variabilidad excesiva en los cálculos de requerimientos.

EVOLUCIÓN CAPACIDAD Y SOLVENCIA DEL SECTOR

BANCO DE ESPAÑA
Eurosistema



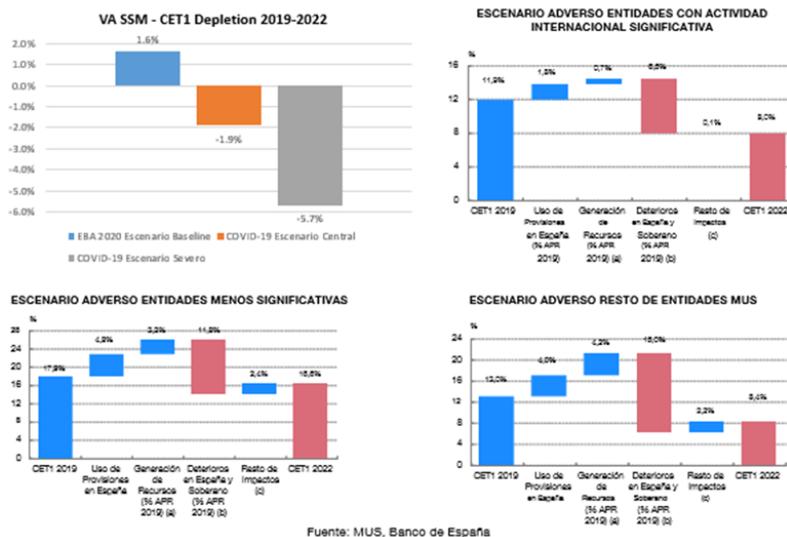
Todas estas mejoras se han venido introduciendo de modo gradual. En España este proceso se ha hecho en paralelo a la corrección de la sobrecapacidad que presentaba el sector cuando estalló la crisis financiera y al proceso de limpieza de activos improductivos.

El esfuerzo del sector ha sido muy considerable, incluso mayor de lo que muestran los gráficos. Por ejemplo, cuando miramos la evolución de la ratio de capital desde la crisis financiera, debemos tener en cuenta que la comparación no es ajustada: hoy se construye esta ratio en base a definiciones y criterios mucho más estrictos que los que había en 2009.

Del mismo modo, cuando evaluamos nuestra capacidad de prevención y respuesta ante una crisis, debemos considerar el marco institucional de supervisión europeo con que contamos ahora y que era inexistente hace tan solo 10 años.

RESISTENCIA DEL SECTOR – PRUEBAS DE ESTRÉS

BANCO DE ESPAÑA
Eurosistema

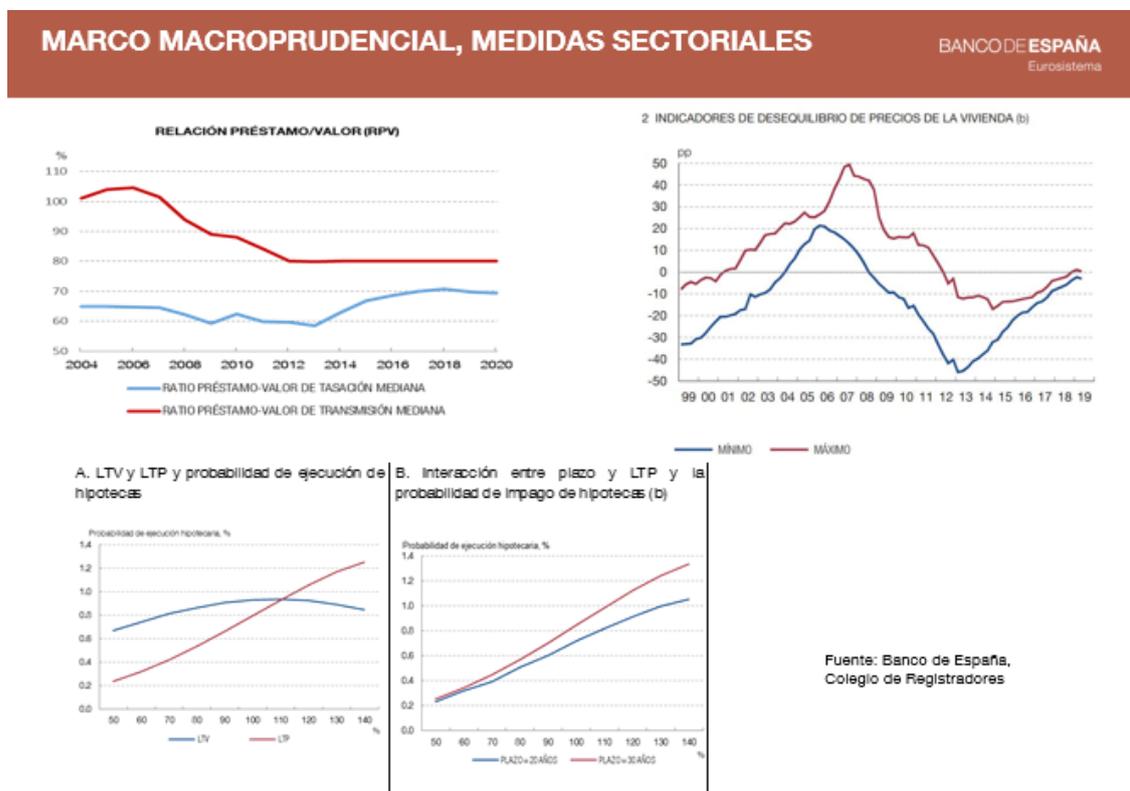


Resistencia del sector ante la crisis

Pese a ser un mensaje muy repetido, permítanme que enfatice de nuevo que el punto de partida del sector bancario europeo y español es mucho más sólido que en la crisis financiera, lo que le permite ser parte de la solución en vez de ser parte del problema.

Aunque debemos tomar los resultados con la debida prudencia, los recientes ejercicios de estrés conducidos por el MUS y el propio Banco de España, muestran, en conjunto, la resistencia del sistema ante un *shock* como el que estamos experimentando, pese a la lógica dispersión en los resultados individuales.

En conclusión, contamos con un sistema bancario más fuerte y resistente, sujeto a una regulación más rigurosa y supervisado de modo centralizado a nivel europeo.



Marco macroprudencial

Los elementos que acabo de describir configuran lo que denominamos supervisión microprudencial, y que hasta hace poco llamábamos supervisión, sin más.

El cambio de denominación se debe a que hemos incorporado una perspectiva adicional: la supervisión macroprudencial, que tiene el ambicioso objetivo de prevenir la formación de crisis, o al menos, contribuir a paliar su efecto, en caso de que se desencadene.

Ciertamente, la aplicación de cualquier política “preventiva” precisa identificar y corregir potenciales desequilibrios macrofinancieros antes de que lleguen a alcanzar niveles preocupantes.

La lógica subyacente a este enfoque es simple conceptualmente: las crisis futuras son consecuencia de nuestras acciones presentes. Dicho de otro modo, las crisis serían fenómenos endógenos y, por tanto, evitables.

Por tanto, no deja de resultar un tanto irónico que, una vez que nos hemos dotado de un marco para tratar de corregir los desequilibrios antes de que puedan producir crisis futuras, nos haya sorprendido una crisis eminentemente exógena.

En todo caso, debemos ser conscientes de que la política macroprudencial es novedosa. Su marco de aplicación se aprobó en Basilea a finales de 2010, hace justo una década. Surge como complemento a la supervisión microprudencial, y tiene como objetivo potenciar la estabilidad financiera mediante la prevención y mitigación de los denominados riesgos y vulnerabilidades de carácter sistémico, facilitando de esta manera una contribución sostenible del sistema financiero al crecimiento económico.

Para lograr este objetivo, los riesgos se evalúan de un modo agregado a nivel de sistema, pero considerando también las potenciales interacciones entre entidades individuales y subsectores financieros.

Desde el año 2014, el Banco de España cuenta con la posibilidad de introducir colchones de capital anticíclicos (CCA). Con posterioridad, en diciembre de 2018 se publicó el RDL 22/2018, por el que se nos dotaba de herramientas adicionales, como el colchón de capital anticíclico sectorial, o límites a las condiciones de concesión de créditos y a la concentración sectorial de exposiciones crediticias.

Todavía está pendiente de publicar la circular que desarrolla estas nuevas herramientas, aunque esperamos sacarla a consulta a mediados del próximo año. La principal característica de estas nuevas herramientas es que permitirán actuar de modo más focalizado.

La aplicación de un colchón global de capital afecta a la concesión de crédito, de un modo indiscriminado, es decir, no altera la relación de incentivos entre los distintos segmentos del crédito.

Las herramientas sectoriales permiten desincentivar aquello que se considera problemático, por lo que pueden ser más adecuadas para la corrección de desequilibrios específicos.

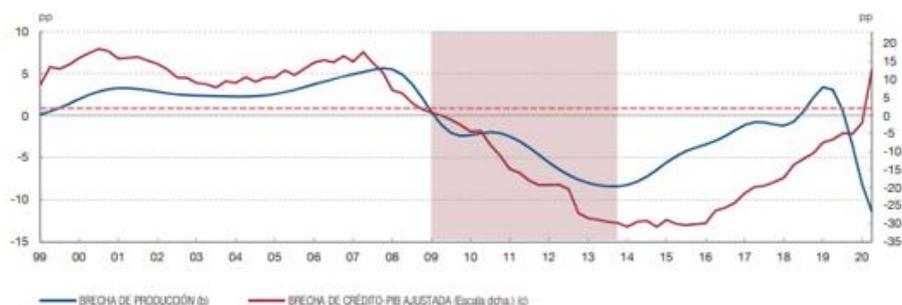
Por su parte, el CCA contribuye a suavizar las oscilaciones generales del ciclo crediticio, incrementando la capacidad de las entidades de crédito para hacer frente a potenciales pérdidas futuras. También se postula como un instrumento adecuado para mitigar una potencial restricción de crédito en situaciones de crisis.

Cualquiera que haya leído las notas de prensa trimestrales que publica Banco de España sabrá que a la fecha de estallido de la crisis sanitaria no habíamos activado este colchón, por lo que, a diferencia de otras jurisdicciones, no se ha podido liberar el mismo para paliar una potencial restricción del crédito.

Gráfico 3.2

CON DATOS PROVISIONALES DE JUNIO, LA BRECHA CRÉDITO-PIB HABRÍA SUPERADO EL UMBRAL DE ACTIVACIÓN ESTÁNDAR DEL CCA, LO QUE NO CONSTITUYE UNA SEÑAL DE ALERTA SISTÉMICA AL EXPLICARSE POR LA ABRUPTA CAÍDA DEL PIB (a)

La brecha crédito-PIB ha superado el umbral de activación del CCA en el segundo trimestre del año. Sin embargo, esto se justifica por la fuerte reducción del PIB de este período, que también se refleja en la evolución de la brecha de producción. Por lo tanto, en la actualidad no se puede interpretar como una alerta de riesgo sistémico. Aunque se corregirá en alguna medida en los próximos trimestres, es necesario mantener un seguimiento del indicador en los próximos años para valorar el grado de absorción de este mayor apalancamiento por los agentes económicos.



FUENTE: Banco de España.

Naturalmente, no se ha activado porque, antes del estallido de la crisis sanitaria, los indicadores de desequilibrios no justificaban esta decisión. Como es conocido, el indicador de referencia a nivel internacional para guiar la activación del CCA es la denominada “brecha crédito-PIB”, aunque también se monitorean otros indicadores adelantados de crisis sistémicas.

Conviene recordar que el crédito en el sector privado no ha dejado de caer desde la crisis financiera. Las empresas han comenzado a incrementar el crédito únicamente a raíz de la crisis sanitaria y del consiguiente parón de actividad.

De hecho, se da la paradoja de que tras el estallido de la pandemia ha sido cuando esta variable ha pasado a indicar que debería activarse el colchón, naturalmente por el crecimiento del crédito con aval público y la fuerte caída simultánea del PIB, no porque exista una alerta real.

Es conocido que la brecha crédito-PIB da señales erróneas en circunstancias como las actuales. En consecuencia, además de monitorear un conjunto de indicadores el Banco de España ha decidido emplear dos especificaciones para esta brecha: (i) la estándar definida por el BCBS y (ii) una alternativa, ajustada a las características del ciclo crediticio de la economía española.

No obstante, en el pasado reciente, la activación de este colchón se ha justificado en algunas jurisdicciones con el objetivo de crear un margen de actuación en épocas buenas que poder emplear en periodos de estrés. La lógica detrás de la activación del colchón por este motivo es similar a la que se aplicaba en nuestra extinta provisión anticíclica.



Por último, como consecuencia de la implementación de esta nueva política se han asignado nuevas responsabilidades a las tres autoridades supervisoras sectoriales de nuestro país, incluyendo la Dirección General de Seguros y la CNMV, a los que se dota con herramientas parecidas a las que acabo de describir.

Está claro que la aplicación coordinada de estas herramientas constituirá un reto para el AMCESFI, la nueva autoridad macroprudencial nacional, que publicó el 31 de julio pasado su primer informe anual.

Creo que se puede deducir de mis palabras que la definición de la política macroprudencial está en cierta evolución. En esta década estamos pasando de “las musas al teatro”, del marco teórico a la aplicación práctica, tratando de aprender de la experiencia en otras jurisdicciones.

Una de las cuestiones que está bajo debate es la usabilidad de estos colchones y los posibles condicionantes que pueden limitarla.

Como he señalado, las modificaciones del marco prudencial micro de Basilea III incluyen también colchones de capital específicos, por ejemplo, para cubrir la dimensión sistémica de ciertas entidades o con el fin de conservar el capital.

Está claro que estos *buffers* de liquidez y capital están ayudando en la situación que atravesamos, pero existe una resistencia por parte de los bancos a usarlos, dadas las implicaciones que una reducción en la ratio de capital tendría frente al mercado y al hecho de que potencialmente podría afectar al pago de cupones de determinadas emisiones.

En este sentido, se precisa colaboración entre las autoridades macro y microprudencial para coordinar las medidas a adoptar en este contexto.

Es evidente que muchas de las acciones que se han tomado como respuesta a la crisis tienen implicaciones para ambos tipos de supervisión. Algunos ejemplos recientes incluirían las recomendaciones relativas al uso de los colchones de liquidez y capital, las expectativas supervisoras respecto al plazo y las condiciones para su eventual reconstrucción o, más recientemente, la emisión de recomendaciones sobre reparto de dividendos y pago de retribución variable.

Respuesta regulatoria



Al margen de la actuación de las autoridades macroprudenciales, es un hecho que la respuesta del sector público ha tenido un carácter anticíclico y expansivo generalizado, contribuyendo a amortiguar el impacto sobre la economía. La respuesta ha sido muy distinta a la que se dio en la crisis financiera.

Destacan las actuaciones no convencionales de bancos centrales y gobiernos, pero los reguladores y supervisores han actuado también de modo decidido ante el entorno de incertidumbre extrema que estamos padeciendo.

A diferencia de la crisis financiera global, las actuaciones de los reguladores internacionales han tratado de ser lo más coordinadas posible, lo que resulta fundamental para fomentar la estabilidad financiera y el terreno de juego nivelado en un mundo cada vez más interconectado.

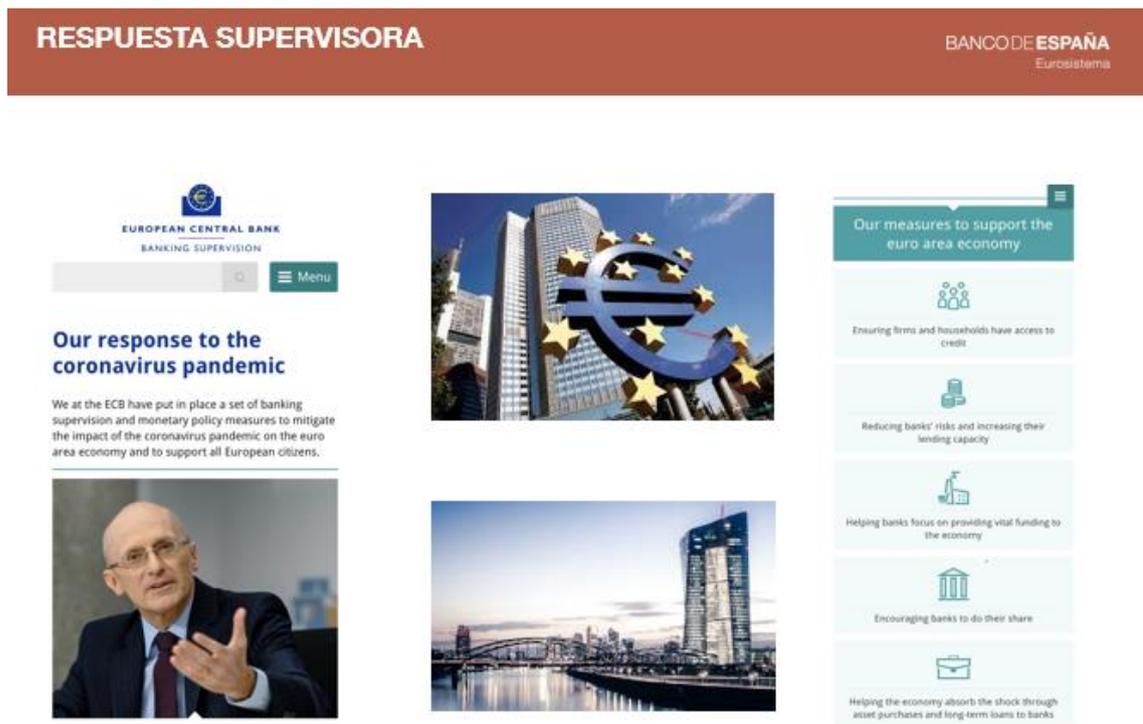
Una parte importante de esta respuesta se ha centrado en facilitar que el sector financiero suministre la liquidez necesaria para que el tejido empresarial pueda sobrevivir en el corto plazo.

En el caso europeo se han tomado diversas medidas, de entre la que destaca el paquete normativo conocido como “*quick fix*”, que entre otras cosas: (i) reintroduce los filtros prudenciales para neutralizar el efecto de la variación del valor de la deuda pública en capital; (ii) permite excluir las reservas en bancos centrales del cálculo de la ratio de apalancamiento; (iii) incorpora un tratamiento favorable en las coberturas mínimas para las exposiciones con garantías públicas; (iv) adelanta la entrada en vigor de algunas medidas, como el factor de apoyo a pymes o el nuevo tratamiento prudencial del *software*; y (v) permite ignorar las excepciones al *backtesting* de los modelos de mercado, dada la volatilidad provocada por la crisis de la COVID.

En relación a la usabilidad de los colchones, tanto el BCBS, como la Autoridad Bancaria Europea (EBA) y el MUS han recordado en varios comunicados el objetivo que persigue Basilea III con la introducción de los colchones de liquidez y capital, reiterando la posibilidad de usarlos de forma apropiada para apoyar la economía en un contexto como el actual. También se ha transmitido el mensaje de que los supervisores dejarían tiempo suficiente para restaurar dichos colchones.

Por otro lado, el BCBS y la EBA han publicado guías técnicas en relación con el tratamiento prudencial de los avales y las moratorias, clarificando que se debe compatibilizar la flexibilidad que se precisa ante la situación sanitaria que estamos experimentando con la necesaria gestión prudente en el reconocimiento de dudosos y su cobertura.

A este respecto, se han producido comunicaciones de reguladores contables y supervisores bancarios sobre la aplicación del IFRS9, sugiriendo aprovechar la flexibilidad que ya estaría prevista en la normativa contable internacional, evitando con ello una aplicación mecánica de factores e hipótesis para la estimación de la pérdida esperada que resultaría claramente procíclica e inadecuada para la situación derivada del Covid-19.



Permítanme que finalice mi intervención refiriéndome a las actuaciones que ha tomado el MUS desde el estallido de la crisis sanitaria.

Creo honestamente que hemos asegurado un alto grado de transparencia en nuestra respuesta, que además se realizó de forma rápida y unificada en toda la eurozona, algo que habría sido bastante impensable antes de su creación.

Desde marzo de este año, el MUS ha publicado casi una decena de comunicados de prensa, se ha creado una sección detallada de preguntas frecuentes en su página web y se pueden encontrar discursos y entrevistas con el presidente y diversos miembros del Consejo de Supervisión. También se han mantenido frecuentes reuniones bilaterales con bancos y ha habido mucha interacción con la prensa y otros grupos de interés en diversos foros.

¿En qué ha consistido esa respuesta? Nada más estallar la crisis sanitaria tomamos una serie de medidas encaminadas a aliviar las cargas operativas provenientes de la actuación supervisora, con objeto de que los bancos se centraran en la continuidad de su negocio principal.

Por otro lado, queríamos evitar o minimizar los efectos procíclicos no deseados que pudieran surgir de la aplicación del marco de capital y, como acabo de comentar, alentamos a los bancos a utilizar los colchones de capital existentes, para evitar el fuerte endurecimiento de los estándares crediticios que caracterizó la respuesta a shocks anteriores.

Recomendación de dividendos

Por supuesto, como supervisores no podemos tampoco ignorar la necesidad de preservar el capital en esta situación de profunda incertidumbre. Por este motivo, recomendamos que los bancos se abstuviesen de distribuir dividendos y recomprar acciones.

Creo que no tendré que convencerles de que esta medida ha sido más controvertida, y menos celebrada por el sector, que otras. La restricción de los dividendos ha generado mucho debate: analistas y bancos sostienen que dicha limitación puede generar una presión a la baja adicional sobre los precios de las acciones, ya deprimidos, colocando a los bancos europeos en desventaja frente a sus rivales estadounidenses.

Entiendo la controversia y las razones esgrimidas por el sector bancario, pero debo enfatizar de nuevo que, en tiempos de incertidumbre, resulta claramente preferible pecar de cauteloso que de arriesgado.

En todo caso, la evolución en la situación de la pandemia, y su efecto sobre las perspectivas macroeconómicas, será tenida en cuenta en la revisión de la recomendación antes de que finalice el año.

Evolución de la situación crediticia

Tras esta primera fase, el MUS pasó a centrarse en la evaluación de riesgos y vulnerabilidades, analizando el impacto potencial de la pandemia en los balances de los bancos, para lo que se realizó el análisis de vulnerabilidad al que me referí anteriormente.

Ciertamente, la situación económica provocada por la pandemia está entrando en una segunda fase. Ya he mencionado en otra ocasión que, con la debida prudencia, considero que el conjunto de medidas de apoyo del crédito, en forma de avales y moratorias, junto con las actuaciones de reguladores y supervisores antes referidas, han logrado el objetivo de amortiguar el enorme impacto inicial de la crisis, evitando que la situación de iliquidez empresarial derive necesariamente en una crisis de solvencia.

De hecho, conforme a información preliminar recogida por el MUS, tras el vencimiento de moratorias en diversos países de la eurozona, la mayoría de prestatarios reanudan los pagos tras el vencimiento, y solo una pequeña fracción es incapaz de hacer frente de nuevo a los mismos.

Como digo, la situación evoluciona y, con ella, la respuesta que se pide al sector. Lamentablemente la enfermedad sigue con nosotros, lo que justifica mantener gran parte de las medidas excepcionales de apoyo a la economía, en particular para determinados sectores. En consecuencia, nos parece adecuada la decisión del gobierno de permitir la extensión por un año del periodo de carencia, y por hasta tres años el vencimiento, de la financiación con aval ICO.

En todo caso, pese a que las consecuencias de la pandemia no han aparecido todavía en los balances de los bancos, la crisis producirá inevitablemente cambios estructurales. No toda la actividad económica podrá recuperar los niveles anteriores.

Los bancos deben prepararse ya para este impacto. Es preciso aumentar los recursos en las áreas de análisis y gestión del riesgo, incluyendo la gestión activa de renovaciones y renegociaciones con aquellos clientes que, casi con certeza, no puedan cumplir con las condiciones contractuales originarias.

La identificación temprana de situaciones problemáticas resulta fundamental en este contexto. Los bancos deben identificar de manera proactiva a aquellos clientes que, pese a dificultades puntuales, presentan un negocio viable, para los que una reestructuración de deuda puede ser una opción adecuada.

Para aquellos casos de inviabilidad clara se deberán fomentar fórmulas que favorezcan una salida ordenada del mercado.

Es fundamental que los bancos contemplen unos escenarios suficientemente prudentes en sus proyecciones de capital y que doten provisiones por deterioro de manera conservadora.

En este sentido, ya he señalado que la relajación en el tercer trimestre de la cuantía de las provisiones dotadas por las entidades españolas no parece prudente en las actuales circunstancias.

Permítanme que concluya. La situación excepcional provocada por la pandemia sigue evolucionando y, con ella, las medidas de apoyo público y el foco de nuestras actuaciones como supervisores.

Sin duda, el desarrollo de una vacuna eficaz contribuiría decisivamente a aclarar el horizonte a medio plazo, eliminando los escenarios económicos más extremos, pero el corto plazo sigue marcado por la incertidumbre.

Mientras esta persista, nuestra responsabilidad nos exige mantener la prudencia.

Muchas gracias.