



Bruselas, 28.4.2020
COM(2020) 169 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL
CONSEJO**

**Comunicación interpretativa de la Comisión sobre la aplicación de los marcos contable y
prudencial para facilitar los préstamos bancarios en la UE**

Apoyar a las empresas y los hogares frente a la COVID-19

Comunicación interpretativa de la Comisión sobre la aplicación de los marcos contable y prudencial para facilitar los préstamos bancarios en la UE

Apoyar a las empresas y los hogares frente a la COVID-19

1. Introducción y contexto

El grave choque económico provocado por la pandemia de COVID-19 y las medidas excepcionales de confinamiento están teniendo repercusiones de gran envergadura en la economía, tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda. Las empresas se enfrentan a perturbaciones en las cadenas de suministro, cierres temporales y una reducción de la demanda, mientras los hogares, por su parte, encaran el desempleo y una caída de los ingresos.

La contracción económica se dejará sentir con mayor agudeza en los próximos meses. Es conveniente apoyar a las empresas solventes y a los hogares para que puedan resistir a esta ralentización de la actividad económica y a la escasez de liquidez que provocará.

1.1. El papel de los bancos en la atenuación del impacto económico de la COVID-19

A diferencia de la crisis financiera mundial, el choque económico provocado por la pandemia de COVID-19 no tiene su origen ni en el sector bancario ni en el sistema financiero en general. Los bancos de la UE son hoy mucho más resilientes que en 2008. Los ratios de capital y los colchones de liquidez han mejorado significativamente, y el apalancamiento de los bancos y su dependencia de la financiación a corto plazo han disminuido. Los ejercicios de pruebas de resistencia coordinados por la Autoridad Bancaria Europea (ABE) han puesto de manifiesto que el sector bancario de la UE es capaz de resistir una recesión grave en una amplia gama de escenarios. Paralelamente, el sistema financiero en general también ha capeado bien las condiciones de tensión derivadas de la crisis de la COVID-19.

La solidez de los bancos de la Unión debería permitirles desempeñar un papel fundamental en la gestión del choque económico originado por la COVID-19 y en la preparación de una rápida recuperación, si bien los bancos se verán también inevitablemente afectados por las dificultades que experimentan sus clientes y por la mayor volatilidad de los mercados financieros. Los bancos pueden desempeñar ese papel manteniendo el flujo de crédito a sus clientes más afectados, en particular las pequeñas y medianas empresas (pymes).

Las autoridades y organismos públicos, tanto a nivel de la Unión y los Estados miembros como a escala internacional, han actuado de forma rápida y decisiva a fin de proporcionar a los bancos los medios necesarios para canalizar eficazmente los fondos hacia las empresas y los hogares.

- Los bancos centrales han intensificado su apoyo a la liquidez de las entidades bancarias con el fin de promover la concesión de préstamos por parte de estas a los más afectados por la crisis de la COVID-19, y han ampliado sus programas de adquisición de activos con vistas a garantizar condiciones de financiación aún más favorables para todos los sectores de la economía.
- Los supervisores bancarios de la UE han aliviado temporalmente las condiciones operativas y de capital y liquidez a que están sujetos los bancos con objeto de que puedan seguir desempeñando su cometido de financiación de la economía real en un entorno más difícil¹. Asimismo, a nivel internacional, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (CSBB) ha anunciado una prórroga de un año del plazo acordado internacionalmente para aplicar las normas finales de Basilea III², a fin de liberar la capacidad operativa de los bancos y los supervisores, y ha resuelto ofrecer a los bancos mayor flexibilidad al introducir gradualmente el tratamiento normativo de la contabilización de las pérdidas crediticias esperadas, con vistas a limitar el impacto sobre su capital reglamentario³.
- La Comisión Europea, en el marco de una respuesta coordinada de la UE para contrarrestar el impacto económico de la crisis de la COVID-19⁴, ha aprovechado toda la flexibilidad que ofrecen la normativa sobre ayudas estatales⁵ y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento⁶ para permitir a los Estados miembros aportar una respuesta fiscal decisiva y coordinada. Haciendo uso de esta flexibilidad, los Estados miembros han aplicado medidas de ayuda, especialmente en forma de garantías de préstamos o regímenes de aplazamiento de pagos («moratoria») respaldados por el Estado, que ofrecen incentivos a los bancos para seguir concediendo préstamos en el actual contexto de incertidumbre y alivian la presión financiera inmediata que pesa sobre las empresas y los hogares.

Estas medidas globales de índole monetaria, reglamentaria y fiscal ofrecen a los bancos los recursos y la flexibilidad necesarios para respaldar la economía de la UE durante la crisis de la COVID-19. Los bancos deben ahora utilizar el capital y la liquidez así liberados para canalizar los fondos hacia aquellas empresas y hogares que se han visto directamente

¹ Véanse, por ejemplo, las medidas anunciadas por el BCE el 12 de marzo en:

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ssm.pr200312~43351ac3ac.en.html>.

² Véase el comunicado de prensa «Governors and Heads of Supervision announce deferral of Basel III implementation to increase operational capacity of banks and supervisors to respond to Covid-19», de 27 de marzo de 2020, en: <https://www.bis.org/press/p200327.htm>.

³ Véase el comunicado de prensa «Basel Committee sets out additional measures to alleviate the impact of Covid-19», de 3 de abril de 2020, en: <https://www.bis.org/press/p200403.htm>.

⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Banco Europeo de Inversiones y al Eurogrupo, *Respuesta económica coordinada al brote de COVID-19*, COM (2020) 112 final de 13.3.2020.

⁵ Comunicación de la Comisión, *Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19*, COM(2020) 1863 final de 19.3.2020, modificada por COM(2020) 2215 final de 3.4.2020.

⁶ Comunicación de la Comisión al Consejo relativa a la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, COM(2020) 123 final de 20.3.2020.

afectados por la repentina contracción de la actividad económica, dentro de los límites que impone un comportamiento correcto desde el punto de vista prudencial. De este modo, podrá controlarse el alcance de los daños a la economía de la UE y la recuperación será más rápida y más fuerte.

La Comisión reconoce y acoge con satisfacción los esfuerzos de los bancos para ayudar a los hogares y las empresas a capear esta crisis sin precedentes⁷. Ante la magnitud de la crisis, se espera que el sector bancario y el sistema financiero en general se comprometan plenamente a apoyar la respuesta de los poderes públicos. Los retos económicos que plantea la pandemia de COVID-19 solo pueden superarse mediante una estrecha cooperación entre los agentes públicos y privados. En su Resolución de 17 de abril⁸, el Parlamento Europeo insistió en el papel proactivo que debe desempeñar el sector bancario en esta crisis, al tiempo que los ministros de Finanzas de la UE, en su declaración de 16 de abril⁹, instaron al sector bancario a apoyar a los hogares y empresas afectados por la pandemia de COVID-19, con vistas a garantizar la continuidad de la actividad.

1.2. Flexibilidad dentro del marco regulador en el contexto de la crisis de la COVID-19

El marco regulador de los bancos deja un amplio margen para las iniciativas públicas y privadas destinadas a promover la concesión continua de préstamos a los clientes afectados por la crisis de la COVID-19, sin por ello renunciar a un enfoque prudente. La Comisión alienta a los bancos a hacer plenamente uso de la flexibilidad que ofrecen las normas contables¹⁰ y prudenciales¹¹ vigentes para respaldar la economía de la UE en las circunstancias excepcionales que supone la pandemia de COVID-19. La aplicación de medidas de ayuda por sí solas, las cuales están destinadas a cubrir las necesidades de liquidez a corto plazo, no debería dar lugar automáticamente a un endurecimiento del tratamiento contable o prudencial si, por lo demás, la situación financiera no se deteriora.

⁷ Los bancos y las asociaciones bancarias nacionales han establecido, en particular, aplazamientos de los pagos de alquileres en beneficio de las familias vulnerables, de los reembolsos de préstamos y contratos de arrendamiento financiero de empresas, así como de las cuotas de los préstamos al consumo de clientes afectados por la COVID-19. Los bancos también han puesto inmediatamente a disposición de las pymes y los trabajadores por cuenta propia líneas de crédito adicionales y adelantado las prestaciones por desempleo. Asimismo, los bancos desempeñan un papel fundamental a la hora de tramitar las solicitudes de préstamos promocionales concedidos en relación con la COVID-19 y de hacerlos llegar al beneficiario. Por otra parte, los bancos han incrementado el límite de los pagos sin contacto para ofrecer a los consumidores y comerciantes minoristas un método de pago seguro.

⁸ Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de abril de 2020, sobre la acción coordinada de la UE para luchar contra la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias [2020/2616 (RSP)].

⁹ *Statement of EU ministers of finance on continuing bank lending and on maintaining a well-functioning insurance sector amid the COVID-19 pandemic*, 16 de abril de 2020.

¹⁰ Reglamento (UE) 2016/2067 de la Comisión, de 22 de noviembre de 2016, que modifica el Reglamento (CE) n.º 1126/2008, por el que se adoptan determinadas Normas Internacionales de Contabilidad de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 1606/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo relativo a la Norma Internacional de Información Financiera 9.

¹¹ 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 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.

Al mismo tiempo, es esencial que los bancos sigan evaluando los riesgos con exactitud, coherencia y transparencia, pues es imprescindible para supervisar los efectos de la crisis de la COVID-19 en la economía de la UE y sienta las bases de un sector bancario resiliente. Esto significa que los bancos deben seguir identificando las situaciones en las que los prestatarios pueden enfrentarse a dificultades financieras que son susceptibles de incidir en su capacidad para reembolsar los préstamos a más largo plazo. Asimismo, los bancos deben continuar aplicando normas sólidas de aprobación o denegación de préstamos y conocimiento del cliente, tal como exige la legislación de la UE.

1.3. Necesidad de una respuesta coordinada

En su Comunicación titulada «Respuesta económica coordinada al brote de COVID-19»¹², la Comisión invitaba a las autoridades competentes en materia prudencial y contable a que especificaran con mayor grado de detalle cómo hacer el mejor uso posible de la flexibilidad prevista en el marco regulador vigente. La ABE¹³, la Supervisión Bancaria del Banco Central Europeo (BCE)¹⁴, la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM)¹⁵ y el Comité de Organismos Europeos de Supervisión de Auditores (COESA)¹⁶ han aclarado de qué modo la amplia flexibilidad implícita en los actuales marcos contable y prudencial permite gestionar las medidas excepcionales adoptadas en respuesta a esta situación sin precedentes con determinación y sin causar perturbaciones. La Comisión también acoge con satisfacción las recientes declaraciones del CSBB¹⁷ y del Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad (CNIC)¹⁸.

Es imprescindible que todas las autoridades sigan actuando de manera coordinada y coherente al especificar cómo utilizar la flexibilidad implícita en sus respectivas normas, con el fin de ofrecer la máxima claridad y garantizar condiciones de competencia equitativas en el mercado único. El código normativo único se aplica a todos los bancos de la UE y el choque causado por la pandemia no debe dar lugar a una aplicación diferenciada de las normas en función de los Estados miembros. Las autoridades de supervisión de toda la Unión deben tratar del mismo modo, por ejemplo, las garantías o moratorias de pago concedidas en el contexto de la COVID-19 que tengan las mismas características. Garantizando que la flexibilidad de las normas se aplique de forma coherente se contribuirá a preservar la integridad del mercado único, la cual es esencial para avanzar hacia una

¹² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Banco Europeo de Inversiones y al Eurogrupo, *Respuesta económica coordinada al brote de COVID-19*, COM (2020) 112 final de 13.3.2020.

¹³ Véase la Declaración de la ABE sobre la aplicación del marco prudencial en relación con el impago, la reestructuración y refinanciación y la NIIF 9 a la luz de las medidas frente a la COVID-19, 25 de marzo de 2020.

¹⁴ Véase el comunicado de prensa «ECB Banking Supervision provides further flexibility to banks in reaction to coronavirus» y las respuestas a preguntas frecuentes que lo complementan, 20 de marzo de 2020.

¹⁵ Véase la Declaración de la AEVM sobre las implicaciones contables del brote de COVID-19 para el cálculo de las pérdidas crediticias esperadas de acuerdo con la NIIF 9, 25 de marzo de 2020.

¹⁶ Véase la Declaración del COESA en la que se ponen de relieve los ámbitos de gran importancia atendiendo al impacto de la COVID-19 sobre las auditorías de los estados financieros, 25 de marzo de 2020.

¹⁷ Véase CSBB, *Measures to reflect the impact of Covid-19*, 3 de abril de 2020.

¹⁸ Véase la Declaración del CNIC sobre la NIIF 9 y la COVID-19, *Accounting for expected credit losses applying IFRS 9 Financial Instruments in the light of current uncertainty resulting from the covid-19 pandemic*, 27 de marzo de 2020.

recuperación más rápida. La Comisión invita a la ABE a examinar cómo deben tratarse las garantías públicas concedidas en respuesta a la crisis de la COVID-19 a efectos de reducción del riesgo, y a proporcionar, si procede, orientaciones adicionales.

Varias medidas de ayuda adoptadas por las autoridades nacionales y de la UE hacen efectivamente uso de la flexibilidad implícita en las normas para maximizar la capacidad de préstamo de los bancos. Las autoridades de supervisión han permitido a los bancos utilizar temporalmente los colchones de liquidez y capital, y las autoridades nacionales designadas, por su parte, han rebajado varios requisitos macroprudenciales de colchón de capital, liberando de hecho un volumen sustancial de capital de las restricciones reglamentarias. Estas muy oportunas medidas de ayuda reflejan la razón de ser de los colchones prudenciales y la importancia de permitir su liberación para poder utilizarlos cuando se necesitan. Los bancos deberían utilizar los colchones de capital para seguir concediendo préstamos a la economía real y los mercados no deberían estigmatizar su utilización en las presentes circunstancias. La Comisión alienta a la JERS a coordinar un enfoque a escala de la UE de cara al uso de los colchones macroprudenciales durante la crisis y en la fase de recuperación.

Con objeto de velar por que los bancos puedan seguir desempeñando el cometido fundamental que les corresponde a la hora de ayudar a la economía de la UE a atravesar la crisis de la COVID-19, la presente Comunicación confirma la flexibilidad puesta de manifiesto por la ABE¹⁹, el BCE²⁰, la AEVM²¹ y el COESA²², así como el CSBB²³ y el CNIC²⁴, a fin de aportar la mayor certidumbre posible a este respecto en la coyuntura actual. La presente Comunicación recuerda los principales elementos de las orientaciones emitidas por dichas autoridades, con el objetivo de reforzar el compromiso colectivo con una aplicación coherente y concertada de la flexibilidad implícita en el marco regulador de la Unión (secciones 2 y 3). Además, se subraya en ella el papel clave que se espera que el sector bancario de la UE desempeñe, junto con el sector público, en la limitación del impacto económico de la crisis de la COVID-19, así como en la promoción de una recuperación rápida tras la crisis, y se destacan los ámbitos en los que se invita a los bancos a actuar de manera responsable (sección 4). Por último, la Comunicación hace hincapié en la necesidad de introducir cambios específicos en ciertos aspectos del marco prudencial a fin de maximizar la capacidad de los bancos para seguir concediendo préstamos

¹⁹ Véase la Declaración de la ABE sobre la aplicación del marco prudencial en relación con el impago, la reestructuración y refinanciación y la NIIF 9 a la luz de las medidas frente a la COVID-19, 25 de marzo de 2020, [Directrices de la ABE sobre las moratorias legislativas y no legislativas para los reembolsos de préstamos aplicadas a la luz de la crisis de la COVID-19, 2 de abril de 2020.](#)

²⁰ Véanse las respuestas a preguntas frecuentes de la Supervisión Bancaria del BCE sobre las medidas de supervisión del Banco en reacción a la pandemia de coronavirus, 20 de marzo de 2020; carta de la Supervisión Bancaria del BCE a las entidades significativas, «IFRS 9 in the context of the coronavirus (COVID-19) pandemic», 1 de abril de 2020.

²¹ Véase la Declaración de la AEVM sobre las implicaciones contables del brote de COVID-19 para el cálculo de las pérdidas crediticias esperadas de acuerdo con la NIIF 9, 25 de marzo de 2020.

²² Véase la Declaración del COESA en la que se ponen de relieve los ámbitos de gran importancia atendiendo al impacto de la COVID-19 sobre las auditorías de los estados financieros, 25 de marzo de 2020.

²³ Véase CSBB, *Measures to reflect the impact of Covid-19*, 3 de abril de 2020.

²⁴ Véase la Declaración del CNIC sobre la NIIF 9 y la COVID-19, *Accounting for expected credit losses applying IFRS 9 Financial Instruments in the light of current uncertainty resulting from the covid-19 pandemic*, 27 de marzo de 2020.

a las empresas y los hogares, supervisando al mismo tiempo la forma en que los bancos utilizan los recursos liberados para contribuir a la oferta de crédito bancario (sección 5).

2. Flexibilidad implícita en la NIIF 9 *Instrumentos financieros*

A petición del Consejo de Estabilidad Financiera y del G-20, el CNIC desarrolló un enfoque más prospectivo de cara a la constitución de provisiones por pérdidas crediticias a través de la Norma Internacional de Información Financiera (NIIF) 9. La NIIF 9 constituye una respuesta a una de las lecciones aprendidas en la última crisis financiera, cuando muchos bancos carecían de provisiones por pérdidas crediticias suficientes para absorber las pérdidas causadas por el impago de los prestatarios. Se ha manifestado el temor de que la aplicación del enfoque relativo a las pérdidas crediticias esperadas previsto en la NIIF 9 dé lugar automáticamente a un aumento súbito y significativo de las provisiones por pérdidas crediticias de los bancos y de que ello, a su vez, reduzca su capacidad para conceder préstamos a los clientes.

El enfoque relativo a las pérdidas crediticias esperadas de la NIIF 9 requiere la aplicación de un juicio profesional y de flexibilidad. Como indica el CNIC, no se espera que los bancos (y otras empresas) apliquen mecánicamente sus actuales enfoques en relación con las pérdidas crediticias esperadas para determinar el importe de las provisiones en una situación excepcional como la crisis de la COVID-19. La Comisión espera que los bancos utilicen plenamente su juicio profesional y la flexibilidad existente dentro de los límites de la NIIF 9 para mitigar cualquier impacto injustificado de la crisis de la COVID-19 sobre las provisiones por pérdidas crediticias esperadas de los bancos, sin socavar la confianza de los inversores.

Evaluación de un «aumento significativo del riesgo de crédito»

La evaluación por parte de los bancos de si existe un aumento significativo del riesgo de crédito (SICR, por sus siglas en inglés) debe basarse en el período de vida restante de los activos financieros de que se trate. Los aumentos puntuales y repentinos de la probabilidad de impago (PD, por sus siglas en inglés) causados por la crisis de la COVID-19, que, según cabe esperar, serán temporales, no deberían dar lugar a un aumento significativo de la PD durante toda la vida de las exposiciones. Por tanto, no deberían razonablemente dar lugar a un aumento significativo del riesgo de crédito en comparación con la PD esperada en los siguientes doce meses.

Al evaluar si se ha producido un SICR, los bancos deberían conceder un peso suficiente a los escenarios basados en perspectivas macroeconómicas estables a largo plazo. La NIIF 9 utiliza una referencia puntual (la fecha de presentación de la información) para evaluar si se ha producido ese aumento. Dado el carácter único de la crisis de la COVID-19, resulta difícil para los bancos obtener información suficientemente racional y fundamentada a fin de preparar escenarios fiables de cara al futuro con vistas a la determinación de un SICR. En lugar de extrapolar simplemente la incertidumbre actual a los años venideros, los bancos deberían atribuir un peso suficiente a los escenarios basados en perspectivas

macroeconómicas estables a largo plazo, tal como recomienda el BCE²⁵. El BCE ha expuesto en una carta a las entidades significativas la forma en que deberían utilizar las proyecciones macroeconómicas elaboradas por los servicios del Banco para la evaluación de un SICR y la constitución de provisiones por pérdidas crediticias esperadas con arreglo a la NIIF 9²⁶.

Recurso a moratorias y determinación de las modificaciones y del SICR

Es poco probable que las medidas temporales de ayuda relacionadas con la crisis de la COVID-19, como las moratorias establecidas por ley o privadas, constituyan una «modificación»²⁷ sustancial con arreglo a la NIIF 9. Los bancos deberían aplicar un juicio cuantitativo y cualitativo y tener en cuenta las características específicas de la moratoria, a fin de determinar si la moratoria implicaría una «modificación» con arreglo a la NIIF 9 o si una modificación es «sustancial» y daría lugar, por tanto, a la baja en cuentas del préstamo. La Comisión coincide con la AEVM cuando esta afirma que, si las medidas de apoyo son temporales y están ligadas a la pandemia de COVID-19, y si el valor económico neto del préstamo no se ve afectado de forma significativa, es improbable que las modificaciones sean sustanciales.

No debe considerarse automáticamente que los préstamos han sufrido un SICR por el mero hecho de haber sido objeto de una moratoria prevista por ley o privada. La moratoria fija una nueva fecha en relación con la cual deben calcularse los «días en mora» de los prestatarios²⁸. Por tanto, la moratoria incide en la presunción *iuris tantum* de 30 días para considerar el SICR, así como en los 90 días en mora para considerar que el prestatario ha incurrido en impago. Sin embargo, los préstamos que no eran dudosos antes de la crisis de la COVID-19 y que han sido objeto de una moratoria temporal, prevista por ley o privada, no darían lugar automáticamente a provisiones por pérdidas crediticias esperadas considerablemente más elevadas con arreglo a la NIIF 9.

Las declaraciones publicadas por la ABE y la AEVM el 25 de marzo²⁹ aclararon que las medidas de apoyo no conducen automáticamente a un SICR conforme a la NIIF 9. Además, el CNIC publicó el 27 de marzo un documento sobre la aplicación de la NIIF 9 en el contexto de la crisis de la COVID-19 en el que se confirma la flexibilidad de dicha norma y se hace explícitamente referencia a las declaraciones del BCE, la ABE y la AEVM³⁰. La Comisión coincide con las distintas declaraciones de las autoridades en que, si las medidas de

²⁵ Véase el comunicado de prensa «ECB Banking Supervision provides further flexibility to banks in reaction to coronavirus» y las respuestas a preguntas frecuentes que lo complementan, 20 de marzo de 2020.

²⁶ Véase la carta del BCE a las entidades significativas, «IFRS 9 in the context of the coronavirus (COVID-19) pandemic», 1 de abril de 2020.

²⁷ Según se define en la NIIF 9, apartado 5.4.3 [anexo del Reglamento (UE) 2016/2067 de la Comisión, de 22 de noviembre de 2016].

²⁸ Véanse las Directrices de la ABE sobre la aplicación de la definición de impago, en: [https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1597103/004d3356-a9dc-49d1-aab1-3591f4d42cbb/Final%20Report%20on%20Guidelines%20on%20default%20definition%20\(EBA-GL-2016-07\).pdf](https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1597103/004d3356-a9dc-49d1-aab1-3591f4d42cbb/Final%20Report%20on%20Guidelines%20on%20default%20definition%20(EBA-GL-2016-07).pdf).

²⁹ Véase <https://eba.europa.eu/eba-provides-clarity-banks-consumers-application-prudential-framework-light-covid-19-measures>; y https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma32-63-951_statement_on_ifrs_9_implications_of_covid-19_related_support_measures.pdf

³⁰ Véase <https://cdn.ifrs.org/-/media/feature/supporting-implementation/ifrs-9/ifrs-9-ecl-and-coronavirus.pdf?la=en>

apoyo son temporales y están ligadas a la crisis de la COVID-19, es improbable que las modificaciones sean sustanciales.

Uso de garantías de préstamos y constitución de provisiones por pérdidas crediticias esperadas con arreglo a la NIIF 9

Las garantías de préstamos no aumentan ni reducen el riesgo de impago del prestatario, pero sí reducen el importe de las pérdidas crediticias si llega a producirse tal impago. Cuando un gobierno u otra entidad aporte garantías que avalen los préstamos concedidos por los bancos a los prestatarios, los bancos deben tener en cuenta estas garantías al calcular el importe de las pérdidas crediticias esperadas. El importe de dichas pérdidas será, pues, menor, ya que una parte de ellas se verá compensada por la garantía.

Los bancos deberían facilitar información esclarecedora sobre la determinación de las pérdidas crediticias esperadas con arreglo a la NIIF 9, proporcionando también información sobre los escenarios desfavorables. Asimismo, deberían presentar en la memoria de las cuentas anuales las políticas contables específicas adoptadas en relación con la crisis de la COVID-19. Esta información permitirá a los participantes en el mercado evaluar con conocimiento de causa las exposiciones al riesgo de crédito de los bancos.

Se espera que los auditores externos tengan en cuenta en su trabajo de auditoría las declaraciones realizadas por el CSBB, la ABE³¹, la AEVM³², el BCE³³ y el CNIC³⁴ y lo indicado en la presente Comunicación. Esto significa que se espera que, al formular la opinión de auditoría, tomen en consideración el juicio profesional ejercido por los bancos y su utilización de la flexibilidad implícita en la NIIF 9 en consonancia con dichas orientaciones. En la declaración del COESA³⁵ se contemplan otras implicaciones de la crisis de la COVID-19 para la auditoría legal de los estados financieros en general.

Disposición transitoria del Reglamento sobre requisitos de capital

Se alienta a los bancos a aplicar la disposición transitoria respecto de la NIIF 9, que reducirá el impacto de lo previsto en dicha norma con respecto a la constitución de provisiones por pérdidas crediticias esperadas sobre el capital reglamentario de los

³¹ Véase la Declaración de la ABE sobre la aplicación del marco prudencial en relación con el impago, la reestructuración y refinanciación y la NIIF 9 a la luz de las medidas frente a la COVID-19, 25 de marzo de 2020. [Directrices de la ABE sobre las moratorias legislativas y no legislativas para los reembolsos de préstamos aplicadas a la luz de la crisis de la COVID-19, 2 de abril de 2020.](#)

³² Véase la Declaración de la AEVM sobre las implicaciones contables del brote de COVID-19 para el cálculo de las pérdidas crediticias esperadas de acuerdo con la NIIF 9, 25 de marzo de 2020.

³³ Véanse las respuestas a preguntas frecuentes de la Supervisión Bancaria del BCE sobre las medidas de supervisión del Banco en reacción a la pandemia de coronavirus, 20 de marzo de 2020; carta de la Supervisión Bancaria del BCE a las entidades significativas, «IFRS 9 in the context of the coronavirus (COVID-19) pandemic», 1 de abril de 2020.

³⁴ Véase la Declaración del CNIC sobre la NIIF 9 y la COVID-19, *Accounting for expected credit losses applying IFRS 9 Financial Instruments in the light of current uncertainty resulting from the covid-19 pandemic*, 27 de marzo de 2020.

³⁵ Véase la Declaración del COESA en la que se ponen de relieve los ámbitos de gran importancia atendiendo al impacto de la COVID-19 sobre las auditorías de los estados financieros, 25 de marzo de 2020.

bancos³⁶. El Reglamento sobre requisitos de capital (RRC) contiene una disposición transitoria³⁷ que permite a los bancos añadir a su capital de nivel 1 ordinario todo aumento de las provisiones derivado de la contabilización de las pérdidas crediticias esperadas con arreglo a la NIIF 9³⁸. A partir del segundo trimestre de 2018, únicamente el 56 % de los bancos de la UE hizo uso de la disposición transitoria³⁹. En la zona del euro, solo 34 bancos bajo la supervisión directa del BCE han recurrido a esta opción. Los bancos que en 2018 optaron por no utilizar la disposición transitoria respecto de la NIIF 9 podrían volver sobre esta decisión previa autorización de su autoridad competente.

Las autoridades competentes deben tener debidamente en cuenta las circunstancias excepcionales actuales y tramitar oportunamente las solicitudes de los bancos que deseen optar por aplicar la disposición transitoria respecto de la NIIF 9 establecida en el RRC⁴⁰. A fin de limitar la volatilidad del capital reglamentario que podría generarse si la crisis de la COVID-19 se traduce en un aumento significativo de las pérdidas crediticias esperadas, el CSBB ha acordado que se modifiquen las disposiciones transitorias vigentes. Dichas modificaciones permitirían reiniciar el período transitorio de cinco años y reajustar la calibración prevista en las correspondientes disposiciones para añadir las provisiones al capital de nivel 1 ordinario. La Comisión adopta hoy una propuesta legislativa para introducir estas modificaciones en el Derecho de la Unión⁴¹.

3. Flexibilidad implícita en las normas prudenciales sobre la clasificación de los préstamos dudosos

Las normas prudenciales sobre la clasificación de los préstamos dudosos pueden admitir las medidas de ayuda tales como garantías y moratorias previstas por ley o privadas. A este respecto, la ABE⁴² y el BCE⁴³ han publicado declaraciones y orientaciones con el fin de aclarar cómo gestionar de manera coherente los aspectos relacionados con: i) la clasificación de préstamos en situación de impago y ii) la identificación de las exposiciones reestructuradas o refinanciadas.

³⁶ El BCE recomienda que todos los bancos bajo su mandato prudencial utilicen la disposición transitoria y se ha declarado dispuesto a tramitar oportunamente todas las solicitudes recibidas en ese sentido; véanse las respuestas a preguntas frecuentes sobre las medidas de supervisión del BCE en reacción a la pandemia de coronavirus, 20 de marzo de 2020.

³⁷ Artículo 473 *bis* del RRC.

³⁸ Durante un período de cinco años (del 1 de enero de 2018 al 31 de diciembre de 2022), el importe que los bancos pueden añadir a su capital de nivel 1 ordinario disminuye gradualmente. El impacto potencial sobre el capital de nivel 1 ordinario puede reducirse en un 70 % en 2020, en un 50 % en 2021 y en un 25 % en 2022.

³⁹ Informe de la ABE, *First observations on the impact and implementation of IFRS 9 by EU institutions*, 20 de diciembre de 2018. Esta cifra puede haber variado entretanto, puesto que se permite a los bancos modificar una vez su decisión inicial de aplicar o no la disposición transitoria.

⁴⁰ Véase la recomendación de la ABE en su Declaración de 25 de marzo de 2020. El 20 de marzo de 2020, el BCE recomendó que todos los bancos bajo su mandato prudencial aplicasen la disposición transitoria y se declaró dispuesto a tramitar oportunamente todas las solicitudes recibidas en ese sentido.

⁴¹ Véase la sección 5. Control y seguimiento.

⁴² Véase la Declaración de la ABE sobre la aplicación del marco prudencial en relación con el impago, la reestructuración y refinanciación y la NIIF 9 a la luz de las medidas frente a la COVID-19, 25 de marzo de 2020. [Directrices de la ABE sobre las moratorias legislativas y no legislativas para los reembolsos de préstamos aplicadas a la luz de la crisis de la COVID-19, 2 de abril de 2020.](#)

⁴³ Véanse las respuestas a preguntas frecuentes de la Supervisión Bancaria del BCE sobre las medidas de supervisión del Banco en reacción a la pandemia de coronavirus, 20 de marzo de 2020; carta de la Supervisión Bancaria del BCE a las entidades significativas, «IFRS 9 in the context of the coronavirus (COVID-19) pandemic», 1 de abril de 2020.

Uso de garantías y definición de impago

Las normas prudenciales no obligan a un banco a considerar automáticamente que un deudor está en situación de impago cuando recurre a la ejecución de una garantía. Si bien el RRC⁴⁴ requiere que se examine si existen dudas razonables de que un deudor pague sin recurrir a la garantía, en sí mismo el hecho de recurrir a la garantía no da lugar a que se clasifique como en situación de impago⁴⁵. Al mismo tiempo, una garantía tampoco excluye que un deudor se clasifique como en situación de impago. Independientemente de la existencia de una garantía, el banco debe formarse una opinión sobre si el deudor está en condiciones de cumplir sus obligaciones.

En esta fase de la crisis de la COVID-19, muchos prestatarios se enfrentan a problemas temporales para cumplir sus obligaciones. Al evaluar la capacidad de un prestatario para cumplir sus obligaciones, los bancos deben tener en cuenta las perspectivas a largo plazo de este, prestando atención a aquellas situaciones en las que sea muy probable que los problemas temporales se transformen en dificultades a más largo plazo y, en última instancia, lleven a la insolvencia.

Aplicación de moratorias de pago y definiciones de reestructuración o refinanciación y de impago

Los planes de moratoria públicos y privados aprobados en respuesta a la crisis de la COVID-19 no conducen automáticamente a la reclasificación de una exposición como «reestructurada o refinanciada», «no dudosa» o «dudosa reestructurada o refinanciada». Con arreglo a la definición de «medida de reestructuración o refinanciación»⁴⁶, los bancos suelen proponer medidas específicas (por ejemplo, suspender temporalmente el pago del principal o los intereses de un préstamo) para ayudar a los prestatarios individuales que experimenten, o probablemente vayan a experimentar, dificultades financieras temporales en sus obligaciones de reembolso. Si una medida de reestructuración o refinanciación da lugar a una obligación financiera reducida (lo que se conoce como «reestructuración forzosa»), ello indica que existen dudas razonables de que el prestatario cumpla su obligación de pago⁴⁷. Sin embargo, los planes de moratoria públicos y privados aprobados en respuesta a la crisis de la COVID-19 tienen un carácter eminentemente preventivo y general. Su objetivo es soslayar los riesgos sistémicos y mitigar los riesgos a los que podría exponerse en el futuro la economía de la UE en su conjunto. No van dirigidos a prestatarios específicos, puesto que la duración del aplazamiento de los pagos se fija para todos los prestatarios con independencia de las circunstancias económicas particulares de cada uno de ellos⁴⁸. Así pues, podría considerarse que no afectan a la

⁴⁴ Artículo 178, apartado 1, letra a), del RRC.

⁴⁵ Véanse también las respuestas a preguntas frecuentes formuladas por el BCE el 20 de marzo de 2020.

⁴⁶ Artículo 47 *ter* del RRC.

⁴⁷ Artículo 178, apartado 3, letra d), del RRC.

⁴⁸ Véase la Declaración de la ABE sobre la aplicación del marco prudencial en relación con el impago, la reestructuración y refinanciación y la NIIF 9 a la luz de las medidas frente a la COVID-19, 25 de marzo de 2020. [Directrices de la ABE sobre las moratorias legislativas y no legislativas para los reembolsos de préstamos aplicadas a la luz de la crisis de la COVID-19, 2 de abril de 2020.](#)

clasificación de los préstamos en cuestión. Las moratorias públicas y privadas deberían recibir el mismo trato en la medida en que tengan el mismo objetivo y características similares.

Las Directrices de la ABE de 2 de abril de 2020 sobre las moratorias de pago⁴⁹ especifican las condiciones en las que las moratorias de pago públicas o privadas no dan lugar automáticamente a la clasificación como exposiciones reestructuradas o refinanciadas. Cuando se suspende el reembolso de una deuda debido a una moratoria, se suspende también el cómputo de los días en mora⁵⁰ y cualquier retraso se contabiliza a partir del calendario modificado de pagos⁵¹. Si bien los bancos aún están obligados a evaluar caso por caso si existen dudas razonables de que el deudor pague, esta evaluación se refiere al calendario modificado de pagos y, mientras no haya problemas desde ese punto de vista, la exposición puede seguir considerándose no dudosa.

No obstante, las Directrices de la ABE sobre moratorias de pago aclaran que los bancos deben seguir aplicando sus políticas habituales basadas en el riesgo para evaluar si existen dudas razonables de que el deudor pague. Se espera que los bancos apliquen un enfoque basado en el riesgo para evaluar el riesgo de crédito de los deudores que se acojan a una moratoria de pago. Aun cuando las moratorias de pago no se clasifiquen como medidas de reestructuración o refinanciación, los bancos tienen que evaluar cuidadosamente la calidad crediticia de aquellas de sus exposiciones a las que se apliquen tales medidas e identificar cualquier situación de duda razonable en cuanto al pago por parte de un deudor a tenor de lo indicado en la definición de impago⁵². Esto significa que los bancos deberían prestar especial atención y dar prioridad a la evaluación de los deudores que tengan más probabilidades de experimentar dificultades de pago.

4. Papel y responsabilidad del sector bancario

Para ser eficaces, las medidas de apoyo económico y de ayuda adoptadas por las autoridades públicas requieren canales de transmisión eficaces y la plena colaboración del sector bancario. Por lo tanto, los bancos deben cooperar entre sí y con las autoridades públicas para garantizar una liquidez adecuada de cara a la concesión de préstamos en toda la Unión. Las medidas de apoyo de las autoridades públicas han canalizado liquidez adicional al sector y liberado los colchones de liquidez de los distintos bancos a fin de reforzar su capacidad para prestar servicio al mercado único. Los bancos son responsables de mantener el flujo de liquidez y deben seguir asumiendo su deber colectivo de preservar los préstamos

⁴⁹ Directrices sobre las moratorias legislativas y no legislativas para los reembolsos de préstamos aplicadas a la luz de la crisis de la COVID-19, disponibles en: <https://eba.europa.eu/regulation-and-policy/credit-risk/guidelines-legislative-and-non-legislative-moratoria-loan-repayments-applied-light-covid-19-crisis>.

⁵⁰ Artículo 178, apartado 1, letra b), del RRC.

⁵¹ Véase la Declaración de la ABE sobre la aplicación del marco prudencial en relación con el impago, la reestructuración y refinanciación y la NIIF 9 a la luz de las medidas frente a la COVID-19, de 25 de marzo de 2020, en: <https://eba.europa.eu/eba-provides-clarity-banks-consumers-application-prudential-framework-light-covid-19-measures>.

⁵² Artículo 178, apartado 1, letra a), del RRC.

interbancarios. Es fundamental, por tanto, que los bancos continúen concediendo préstamos a los hogares y las empresas en toda la Unión.

Los bancos deberían acelerar la transformación digital de sus actividades y permanecer alertas ante el fraude⁵³. En el contexto del distanciamiento social impuesto por las autoridades públicas, la banca digital irá ganando más y más terreno como medio de garantizar la continuidad de los servicios bancarios⁵⁴.

Las diversas medidas de supervisión que liberan temporalmente a los bancos de determinados requisitos operativos y de capital y liquidez crean condiciones más favorables para que el sector bancario contribuya al esfuerzo colectivo y garantice, a través de su función esencial en la esfera social y económica, la transmisión de las medidas públicas de apoyo. Las medidas de apoyo son de carácter preventivo y están destinadas a afrontar el impacto inmediato de la crisis de la COVID-19 y la dificultad de prever el ritmo probable de recuperación. Los bancos, pese a haber sido objeto de una sustancial recapitalización y estar mucho mejor equipados para superar situaciones adversas que durante la crisis financiera de 2008-2009, necesitan prepararse para el deterioro de las perspectivas económicas, que incrementará inevitablemente los riesgos a los que se enfrentan y los costes conexos. Los bancos deben actuar con prudencia, asegurándose de preservar o reforzar su base de capital e, implícitamente, su capacidad para seguir concediendo préstamos.

En la situación excepcional actual, la retención de dividendos constituye un ajuste prudente de las políticas de distribución de los bancos. Los supervisores han pedido a los bancos que se abstengan de realizar repartos de dividendos y recompras de acciones durante la crisis de la COVID-19⁵⁵. El número cada día mayor de bancos que han decidido suspender los pagos de dividendos es encomiable, y se insta a todos los bancos de la Unión a que se abstengan de realizar repartos de dividendos y recompras de acciones con objeto de remunerar a los accionistas durante la crisis de la COVID-19. El sector bancario enviaría así una señal clara de su compromiso colectivo con el papel que le corresponde a la hora de afrontar la emergencia.

En las circunstancias actuales, se invita igualmente a los bancos a adoptar un enfoque prudente con respecto al pago de la remuneración variable. La ABE y el presidente del Consejo de Supervisión del BCE han instado a los bancos a la moderación en relación con el pago de primas, y algunos supervisores nacionales ya han adoptado ciertas medidas a este respecto. En el contexto actual, es de vital importancia que todos los recursos de que disponen los bancos, incluidos los asignados al pago de primas, se movilicen, en la medida de lo posible, para reforzar su solidez y su capacidad de préstamo y apoyar así, en última instancia, a sus clientes. Para los bancos, moderar el importe de las primas pagadas a los altos directivos y a las personas con elevada remuneración en estos tiempos difíciles es también una manera de expresar su solidaridad con los afectados por la pandemia de COVID-19.

⁵³ Véase la declaración de la ABE sobre las medidas para mitigar los riesgos de delincuencia financiera durante la pandemia de COVID-19, 31 de marzo de 2020.

⁵⁴ Véase la consulta de la Comisión sobre una nueva estrategia financiera digital para Europa.

⁵⁵ Véanse la Recomendación del BCE de 27 de marzo de 2020 sobre el reparto de dividendos durante la pandemia del COVID-19; y la Declaración de la ABE de 31 de marzo de 2020 sobre el reparto de dividendos, la recompra de acciones y la remuneración variable. Las autoridades nacionales competentes también han publicado declaraciones similares.

5. Control y seguimiento

La UE ha demostrado ser capaz de responder rápidamente a la crisis. La ABE, el BCE y las autoridades nacionales competentes han adoptado medidas de ayuda para liberar recursos operativos de los bancos y han proporcionado a estos, orientaciones para que aprovechen plenamente la flexibilidad del marco regulador.

La Comisión acoge con satisfacción estas medidas y alienta a los bancos a aprovechar esa flexibilidad. Las medidas se adoptaron con el claro objetivo de respaldar a los bancos de modo que puedan desempeñar su papel a la hora de afrontar la crisis de la COVID-19. La Comisión, junto con el BCE, la ABE y las autoridades nacionales, supervisará la forma en que los bancos utilizan la flexibilidad y el capital así liberado y evaluará hasta qué punto las medidas de ayuda contribuyen a la concesión de créditos bancarios. Ello incluirá el seguimiento de los volúmenes de préstamos y de los estándares de concesión de préstamos, como los criterios de aprobación o denegación de los bancos, a fin de evaluar si la crisis actual tiene un efecto restrictivo en la oferta de crédito.

Al mismo tiempo, la Comisión seguirá contribuyendo a una respuesta coordinada a escala internacional en el marco del G-20, el G-7 y el Consejo de Estabilidad Financiera, así como de los organismos internacionales de elaboración de normas, como el CSBB, el Consejo de Estabilidad Financiera y el CNIC. Gracias a la actuación reguladora de ámbito mundial a raíz de la crisis financiera de 2008-2009, el sistema bancario mundial cuenta hoy con unos niveles de capital y liquidez considerablemente mayores que al inicio de dicha crisis. Por tanto, los bancos se encuentran en una posición más robusta para absorber el impacto de la crisis sanitaria mundial y garantizar la continuidad de la financiación de la economía. Como la pandemia es mundial, y puesto que las operaciones bancarias suelen extenderse más allá de las fronteras nacionales, la respuesta en lo que a regulación se refiere debe coordinarse una vez más a nivel mundial. A este respecto, el G-20 publicó en su reunión ministerial de 15 de abril un plan de acción que ofrece una amplia respuesta a la crisis de la COVID-19 y sus consecuencias económicas, y que incluye medidas en el ámbito de la regulación y la supervisión financieras. El trabajo de la Comisión a nivel mundial conlleva lo siguiente: i) compartir información sobre las medidas que está tomando la UE, ii) contribuir a la respuesta estratégica mundial y iii) facilitar la aplicación en la UE de las medidas acordadas a escala internacional. La Comisión acoge con satisfacción las decisiones adoptadas por el CSBB los días 27 de marzo⁵⁶ y 3 de abril⁵⁷ de aplazar un año la aplicación de los elementos finales de la reforma Basilea III y de prorrogar las disposiciones transitorias para la contabilización de las pérdidas crediticias esperadas a efectos del capital reglamentario, respectivamente. Asimismo, la Comisión acoge con satisfacción el anuncio del Consejo de Estabilidad Financiera de 2 de abril⁵⁸ de volver a fijar las prioridades de su

⁵⁶ Véase <https://www.bis.org/press/p200327.htm>

⁵⁷ Véase <https://www.bis.org/press/p200403.htm>.

⁵⁸ Véase <https://www.fsb.org/work-of-the-fsb/addressing-financial-stability-risks-of-covid-19/>

programa de trabajo para maximizar el valor de su labor frente a la crisis de la COVID-19. La Comisión proyecta aplazar la adopción de su propuesta legislativa relativa a los elementos finales del marco de Basilea III, pero adoptarla, no obstante, a tiempo para que las normas de Basilea III pendientes se apliquen efectivamente en la UE en enero de 2023, a más tardar. La Comisión tendrá en cuenta la incidencia de la crisis de la COVID-19 en la situación financiera de los bancos a la hora de realizar la evaluación de impacto que acompañará a dicha propuesta.

Las medidas de regulación y supervisión han demostrado que existe una amplia flexibilidad para promover la concesión continua de préstamos a los clientes afectados por la crisis de la COVID-19 dentro de los límites que impone el marco regulador de la Unión. En la situación actual no son aconsejables cambios importantes, los cuales aumentarían de hecho la carga operativa de los bancos, al tener estos que adaptarse a ellos. Por otra parte, cualquier cambio brusco de los marcos contable y prudencial de la UE en medio de una crisis podría minar la confianza del público en los bancos de la UE.

Al mismo tiempo, son necesarias modificaciones específicas de ciertos aspectos del marco prudencial para permitir a los bancos desempeñar el papel fundamental que les corresponde en el apoyo a los ciudadanos y la economía. Por ello, la Comisión está adoptando, junto con la presente Comunicación interpretativa, una propuesta legislativa⁵⁹ destinada a introducir, siguiendo la propuesta del CSBB, las modificaciones de las disposiciones transitorias vigentes sobre la contabilización de las pérdidas crediticias esperadas y el aplazamiento del nuevo colchón obligatorio vinculado a la ratio de apalancamiento, así como algunos cambios limitados de elementos específicos del RRC con vistas a maximizar la capacidad de los bancos para absorber pérdidas relacionadas con la pandemia de COVID-19 y seguir concediendo préstamos a empresas y hogares, garantizando al mismo tiempo su permanente resiliencia.

Podría ser necesario también reforzar las medidas para ayudar a los consumidores, pues es probable que la disminución de la renta disponible de los hogares derivada de la pérdida de empleo o el descenso de la actividad económica incremente el endeudamiento excesivo en la UE. Estas cuestiones se tendrán en cuenta en la revisión de la Directiva relativa a los contratos de crédito al consumo (2008/48/CE) y la Directiva sobre créditos hipotecarios (2014/17/UE), prevista en 2021.

De cara al futuro, la Comisión seguirá secundando al sector financiero europeo en su cometido en la lucha contra el coronavirus y sus repercusiones socioeconómicas y en la contribución a una recuperación económica sostenible. La respuesta debe ser europea, evitando la fragmentación nacional y las actuaciones descoordinadas.

A tal fin, la Comisión entablará un diálogo con el sector financiero europeo y otras partes interesadas (empresas y representantes de los consumidores) para explorar ideas

⁵⁹ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (UE) n.º 575/2013 y el Reglamento (UE) 2019/876 en lo relativo a los ajustes realizados en respuesta a la pandemia de COVID-19, COM(2020) 310 de 28.4.2020.

sobre la forma en que el sector debería participar en la labor de apoyo a los ciudadanos y a las empresas durante la crisis y la posterior recuperación, atendiendo a las mejores prácticas, y, mirando hacia adelante, facilitar una recuperación económica sostenible basada en la transición ecológica y digital, en el contexto de la futura estrategia renovada de finanzas sostenibles de la UE. Para ello, la Comisión colaborará estrechamente con todas las partes interesadas del sector financiero a fin de propiciar su papel en el apoyo a las empresas y los hogares europeos y su compromiso con el mismo.