

Resumen ejecutivo

La pandemia de COVID-19 es la primera prueba importante del sistema financiero mundial desde que se pusieron en marcha las reformas del G20 tras la crisis financiera de 2008. Si bien es significativamente diferente en naturaleza de la crisis de 2008, esta prueba de la vida real puede contener lecciones importantes para la política financiera, incluido el funcionamiento de las reformas del G20. Cualquier análisis en esta etapa debe tener en cuenta que la pandemia aún no ha terminado y que su impacto económico y financiero se ha mitigado en gran medida mediante acciones políticas audaces. El objetivo de este informe, que se ha preparado en colaboración con los organismos normativos (SSB), es, por lo tanto, identificar las lecciones preliminares para la estabilidad financiera de la experiencia de COVID-19 y los aspectos relacionados con el funcionamiento de las reformas de la regulación financiera del G20 que pueden merecer una mayor atención a nivel internacional.

Hasta ahora, el sistema financiero mundial ha capeado la pandemia gracias a una mayor resiliencia, respaldada por las reformas del G20, y la respuesta de política internacional rápida, decidida y audaz. La implementación efectiva de esas reformas significó que partes centrales del sistema entraron en la pandemia en un estado más resistente que durante la crisis financiera de 2008. Los grandes bancos tienen más capital, tienen más liquidez y están menos apalancados, lo que les permitió amortiguar, en lugar de amplificar, el shock macroeconómico. Las infraestructuras de los mercados financieros (IMF), en particular las contrapartes centrales (ECC), funcionaron según lo previsto. Sin embargo, la experiencia de la pandemia también puso de relieve las diferencias en la resiliencia dentro y entre los sectores financieros. Los principales mercados de financiación experimentaron un estrés agudo en marzo de 2020, lo que obligó a las autoridades a tomar medidas decisivas y sin precedentes para mantener el suministro de financiamiento a la economía real, proporcionar asistencia económica, aliviar la escasez de fondos en dólares estadounidenses y apoyar el funcionamiento del mercado.

Las sólidas normas internacionales que el G20 estableció después de 2008, y la flexibilidad incorporada en ellas, respaldaron una respuesta política efectiva durante la fase inicial de COVID19. Un amplio conjunto de medidas monetarias, fiscales, regulatorias y de supervisión amortiguaron el impacto del evento COVID-19 en el sistema financiero. Teniendo en cuenta las circunstancias y necesidades específicas de cada jurisdicción, las autoridades utilizaron ampliamente la flexibilidad de las normas internacionales para apoyar la financiación de la economía real. En algunos casos, las medidas temporales individuales han ido más allá de la flexibilidad disponible, a fin de responder a las condiciones financieras extremas y proporcionar flexibilidad operativa adicional a las instituciones financieras. El monitoreo y la coordinación, guiados por los Principios COVID-19 del FSB, han desalentado las acciones que podrían distorsionar la igualdad de condiciones y conducir a una fragmentación perjudicial del mercado.

La agitación del mercado de marzo de 2020 ha subrayado la necesidad de reforzar la resiliencia en el sector de la intermediación financiera no bancaria (NBFI). El impacto del evento COVID-19 ha puesto de relieve las vulnerabilidades en el sector derivadas de los desajustes de liquidez, el apalancamiento y la interconexión, que pueden haber causado desequilibrios de liquidez y propagado el estrés durante la "carrera por el efectivo". La agitación también ha subrayado la importancia de la interconexión dentro de NBFI y con los bancos. Las estructuras y mecanismos subyacentes que expusieron al sistema financiero a estas tensiones todavía están en su lugar. El FSB ha desarrollado un programa de trabajo integral para mejorar la resiliencia del sector NBFI al tiempo que preserva sus beneficios. La continuación de la cooperación internacional y la coordinación de las respuestas de política de las NBFI son importantes para evitar el arbitraje regulatorio y la fragmentación del mercado.

El funcionamiento de los colchones de capital y liquidez puede merecer un examen más detenido. En general, los bancos no necesitaban utilizar sus colchones de capital y liquidez para satisfacer la demanda de préstamos hasta el momento. Mantuvieron fuertes posiciones de capital durante la pandemia, apoyadas en medidas públicas. Sin embargo, algunas pruebas sugieren que los bancos pueden haber dudado en recurrir a sus colchones si hubiera sido necesario, a pesar de la flexibilidad incorporada en el marco regulatorio. Las autoridades liberaron rápidamente colchones de capital anticíclicos, pero no siempre estaban disponibles o no eran de escala suficiente para proporcionar un espacio macro prudencial adicional sustancial. Y aunque los bancos no enfrentaron grandes presiones de liquidez en general, algunos tomaron medidas defensivas para mantener sus niveles de liquidez muy por encima de los mínimos regulatorios.

Persisten algunas preocupaciones sobre la excesiva prociclicidad del sistema financiero. Las llamadas de margen en algunos mercados de derivados durante el pico de la agitación de marzo de 2020 pueden haber sido mayores de lo esperado o insuficientemente anticipadas por los participantes del mercado, lo que se suma a la demanda general de efectivo. Las acciones de ciertos inversores pueden haber contribuido a la amplificación de los desequilibrios de liquidez y su propagación a través del sistema financiero. Los requisitos reglamentarios no parecen haber sido un factor dominante en la determinación del comportamiento de los concesionarios, pero pueden haber reducido los incentivos de los bancos para mitigar los desequilibrios que surgieron en algunos mercados. Además, aunque ha disminuido desde 2008, el uso mecanicista de las calificaciones de las agencias de calificación crediticia puede persistir en algunas áreas específicas. Y tal vez sea necesario seguir trabajando para examinar la posible prociclicidad de las provisiones para pérdidas crediticias derivadas del nuevo marco contable de pérdidas crediticias previsto. En términos más generales, puede ser demasiado pronto para sacar conclusiones sobre la prociclicidad del sistema financiero, ya que las medidas de apoyo pueden haber amortiguado o retrasado el impacto de los posibles mecanismos de amplificación.

La pandemia pone de relieve la importancia de que existan acuerdos eficaces de gestión del riesgo operacional antes de que se produzca un shock. Las medidas cautelares de confinamiento pusieron a prueba los planes de contingencia de todos los participantes en los mercados financieros. Las instituciones financieras y las IMF invocaron con éxito los planes de continuidad del negocio y adoptaron acuerdos de trabajo desde casa (FMH) con poca antelación. A pesar de los nuevos desafíos, las instituciones financieras generalmente han podido continuar sus operaciones en este modo durante un período mucho más largo de lo esperado, asegurando que los mercados financieros permanezcan abiertos y ordenados, incluso con volúmenes de negociación significativamente mayores.

Las autoridades deben seguir adoptando medidas para mejorar aún más la preparación para la gestión de crisis. Los mecanismos transfronterizos establecidos en los últimos años, como los colegios de supervisores y los grupos de gestión de crisis, facilitaron el intercambio oportuno y eficaz de información y la cooperación entre las autoridades. Las pruebas de resistencia basadas en escenarios ayudaron a las autoridades a ajustar sus políticas, mientras que la planificación de la recuperación y la resolución han mejorado las capacidades de las empresas. Una comunicación clara a la industria y al público ha ayudado a apoyar la eficacia de las medidas políticas. Las autoridades deben seguir explorando oportunidades para mejorar aún más el intercambio de información y seguir adaptando las políticas de supervisión y reglamentación a las cambiantes circunstancias subyacentes, en particular abordando las lagunas de datos detectadas y mejorando los instrumentos analíticos. Deben proseguir los esfuerzos para garantizar una liquidez creíble y arreglos de crisis sistémicas en tiempos de tensión y resolución.

La identificación temprana de las vulnerabilidades sistémicas sigue siendo una prioridad. La pandemia de COVID-19 aún puede poner a prueba la resiliencia del sistema financiero mundial. El bajo nivel actual de insolvencias corporativas parece basarse en el apoyo continuo de las políticas. Los bancos y los prestamistas no bancarios aún podrían enfrentar pérdidas adicionales a medida que estas medidas se desenrollan. Las recientes pruebas de resistencia bancarias sugieren que los bancos más grandes están bien capitalizados y seguirán siendo resistentes en una serie de escenarios de recuperación. Sin embargo, puede haber preguntas sobre cómo los bancos mantendrían la financiación de la economía real 3 en un entorno de deterioro de la calidad crediticia del sector no financiero que dificulta la discriminación de los proyectos viables. Los ciclos económicos asíncronos y la ampliación de los diferenciales de tasas de interés podrían inducir salidas de capital desordenadas de los mercados emergentes a medida que las inversiones denominadas en dólares se reasignan repentinamente entre jurisdicciones.

Uno de los legados de la pandemia puede ser la acumulación de apalancamiento y sobreendeudamiento en el sector no financiero. El alto endeudamiento corporativo y, en algunos casos, soberano ya era una preocupación antes del brote de COVID-19. El apoyo crediticio rápido y grande ha aumentado los niveles de deuda, especialmente en los sectores más afectados. Abordar el sobreendeudamiento, incluso facilitando la salida del mercado de empresas inviables y promoviendo la reasignación eficiente de recursos a empresas viables, puede ser una tarea clave para los responsables de la formulación de políticas en el futuro.

La experiencia de la COVID-19 refuerza la importancia de completar los elementos restantes de la agenda de reformas del G20. Aquellas partes del sistema financiero mundial en las que la aplicación de las reformas posteriores a la crisis está más avanzada mostraron resiliencia. Los beneficios para la estabilidad financiera de la aplicación plena, oportuna y coherente de las reformas, incluso con respecto a Basilea III, los derivados extrabursátiles (OTC), los marcos de resolución y las NBFI, siguen siendo tan pertinentes como cuando se acordaron. También es importante evaluar si estas reformas, una vez implementadas, están funcionando efectivamente según lo previsto, incluida la forma en que la política macro prudencial ha funcionado en la práctica.

La COVID-19 ha reforzado la necesidad de promover la resiliencia en medio de un rápido cambio tecnológico en la economía y el sistema financiero mundial. Los acuerdos de la FMH impulsaron la adopción de nuevas tecnologías y aceleraron la digitalización de los servicios financieros. Si bien la subcontratación a proveedores externos, como los servicios en la nube, parece haber mejorado la resiliencia operativa en las instituciones financieras, una mayor dependencia de dichos servicios puede dar lugar a nuevos desafíos y vulnerabilidades. La gestión eficaz de estos riesgos en toda la cadena de suministro es esencial para mitigar el riesgo operativo y cibernético.

El informe final de octubre establecerá los próximos pasos. Este informe provisional se utilizará para colaborar con las partes interesadas externas en las conclusiones preliminares y las cuestiones planteadas en el análisis hasta la fecha. El informe final a la Cumbre del G20 en octubre reflejará cualquier trabajo adicional del FSB / SSB para entonces y las conclusiones de la participación de las partes interesadas, y establecerá lecciones tentativas y próximos pasos para abordar los problemas identificados.

1. Introducción

La pandemia de COVID-19 es la primera prueba importante del sistema financiero mundial desde que se implementaron las reformas financieras del G20 tras la crisis financiera de 2008. A diferencia de la crisis de 2008, el shock se originó fuera del sistema financiero. La pandemia y las medidas de contención del gobierno llevaron a una parada repentina de la actividad económica real y pusieron al sistema financiero bajo presión, culminando en un severo estrés de liquidez en marzo de 2020. Esto fue seguido por acciones políticas sin precedentes para contener las consecuencias económicas y estabilizar los mercados. Desde entonces, las autoridades han mantenido en vigor la gran mayoría de las medidas de apoyo para apoyar la resiliencia financiera y garantizar un flujo sostenido de financiación a la economía real, en respuesta a la intensificación de la incertidumbre económica y a los continuos riesgos elevados para la estabilidad financiera.

El sistema financiero mundial capeó la pandemia hasta ahora gracias a la mayor resiliencia proporcionada por las reformas del G20 y una respuesta de política internacional rápida, decidida y audaz. Los bancos y las IMF, en particular las ECC, se mantuvieron bien y fueron en gran medida capaces de absorber el shock en lugar de amplificarlo. Sin embargo, los mercados de financiamiento clave experimentaron un estrés agudo en marzo de 2020, lo que obligó a las autoridades a tomar medidas decisivas para mantener el suministro de financiamiento a la economía real, proporcionar asistencia económica, aliviar la escasez de fondos en dólares estadounidenses y apoyar el funcionamiento del mercado. Sin estas intervenciones, las tensiones en los mercados probablemente habrían continuado y bien podrían haberse amplificado.

Si bien es de naturaleza significativamente diferente de la crisis financiera de 2008, esta prueba de la vida real contiene lecciones importantes para la política financiera, incluido el funcionamiento de las reformas del G20. El objetivo de este informe, que ha sido preparado en colaboración con los SSB, es identificar lecciones preliminares para la estabilidad financiera de la experiencia covid-19 y aspectos relacionados con el funcionamiento de las reformas regulatorias financieras del G20 que pueden justificar una mayor consideración a nivel internacional.

El informe está organizado en torno a cuestiones clave que han surgido en las principales áreas de relevancia para la estabilidad financiera mundial. En la siguiente sección se analiza la resiliencia institucional y del mercado, incluidos los factores que dan lugar a un comportamiento procíclico en el sistema financiero. La sección 3 se centra en la resiliencia operativa, que se puso a prueba en particular a través del cambio abrupto y forzado a los acuerdos de trabajo a distancia. En la sección 4 se examinan cuestiones relacionadas con la preparación para crisis. La sección final reúne los principales hallazgos y mira hacia el futuro.

Cualquier lección que se pueda extraer de la pandemia en esta etapa es de naturaleza preliminar. La pandemia continúa desarrollándose y sus efectos completos en la economía global y el sistema financiero aún no han surgido. Además, es difícil separar los efectos de las reformas del G20 de las amplias y amplias medidas de apoyo monetario, regulatorio y fiscal de las autoridades, entre otras cosas porque la mayoría de las medidas de apoyo siguen vigentes.

2. Resiliencia institucional y de mercado

El shock de COVID-19 golpeó un sistema financiero global que ha cambiado fundamentalmente en la última década. Una serie de factores, incluidas las reformas regulatorias y los ajustes impulsados por el mercado después de la crisis financiera de 2008, los cambios tecnológicos y el crecimiento de NBFI, han afectado la estructura y el funcionamiento del sistema financiero. Desde una perspectiva de estabilidad financiera, destacan tres preguntas. La primera es si las reformas posteriores a la crisis han tenido los efectos previstos en la resiliencia financiera. Una segunda pregunta es si el marco regulatorio global 5 proporcionó la flexibilidad necesaria para responder al shock de COVID19. Por último, se plantea la cuestión de si el sistema financiero se está comportando de una manera menos procíclica, como resultado de los esfuerzos por fortalecer la orientación macro prudencial de la regulación y la supervisión que formaron parte de las reformas posteriores a la crisis.

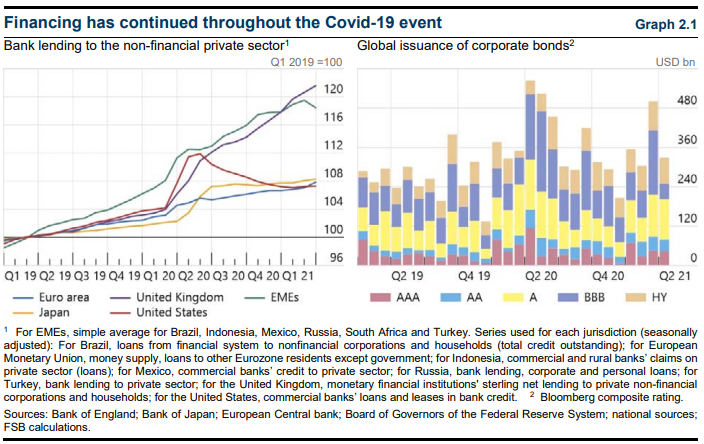
*¿Han proporcionado las reformas posteriores a la crisis el nivel de resiliencia previsto para el sistema financiero? ¿Cuáles han sido los principales retos hasta la fecha?*

Partes centrales del sistema financiero mundial entraron en la pandemia en un estado más resistente que durante la crisis financiera de 2008. Los grandes bancos tienen más capital, tienen más liquidez y están menos apalancados, lo que les permitió absorber en lugar de amplificar el shock macroeconómico como ocurrió en 2008. Las reformas de los derivados extrabursátiles han sustituido gran parte de la compleja y opaca red de vínculos entre los participantes en el mercado por vínculos más sencillos y transparentes entre las ECC y sus miembros compensadores, respaldadas por sólidos requisitos de gestión de riesgos. Y los aspectos de la financiación estructurada que contribuyeron a la crisis financiera de 2008, como los vehículos de inversión estructurados y las obligaciones de deuda garantizadas de los créditos de alto riesgo, han disminuido significativamente.

Sin embargo, la experiencia de la pandemia también puso de relieve las diferencias en la resiliencia dentro y entre los sectores financieros. Si bien las partes centrales del sistema financiero han podido resistir y absorber el shock de COVID-19 hasta ahora, los mercados de financiación clave experimentaron un estrés agudo en marzo de 2020. A pesar de que era de esperar cierto grado de estrés financiero en la pandemia, su amplitud y profundidad resultaron no tener precedentes. Al igual que en períodos de estrés anteriores, el shock causó una fuerte revaloración del riesgo y una mayor demanda de activos seguros. En su fase más aguda, el estrés condujo a una demanda extremadamente alta de efectivo y activos cercanos al efectivo, una "carrera por el efectivo", creando grandes desequilibrios en la demanda y el suministro de liquidez necesarios para facilitar la intermediación.

Un amplio conjunto de medidas monetarias, fiscales, regulatorias y de supervisión amortiguaron el impacto del evento COVID-19 en el sistema financiero. Si bien esto refleja en parte la extraordinaria magnitud del shock externo, también fue una respuesta a problemas específicos experimentados en algunas partes del sistema financiero. Los bancos centrales tomaron medidas sin precedentes a una escala, y a una velocidad, que superó la de la crisis financiera de 2008. Los activos de los bancos centrales se expandieron mucho más que en 2008, lo que refleja la prestación de apoyo en diferentes formas y a través de diferentes canales. Las medidas de regulación y supervisión alentaron a los bancos a utilizar los colchones disponibles para apoyar los préstamos, liberar recursos y aliviar las cargas operativas.1 Los reguladores de valores también tomaron medidas para apoyar el funcionamiento del mercado. Las autoridades fiscales brindaron un apoyo significativo a las empresas y los hogares para protegerlos de los efectos de la pandemia y mantener la oferta de crédito. El grado de apoyo gubernamental en las economías de mercados emergentes (EME) ha sido en general notablemente menor que en las economías avanzadas, y la combinación de políticas es algo diferente, lo que refleja los desafíos y limitaciones específicos a los que se enfrentan muchas EME.2

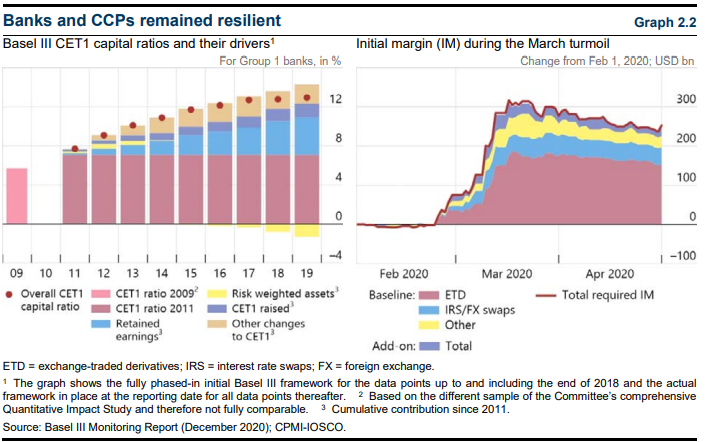
Como resultado de una mayor resiliencia general y de intervenciones políticas decididas, la financiación para la economía real se ha mantenido generalmente disponible durante todo el evento de COVID-19. A pesar de un endurecimiento significativo de las condiciones de financiación durante la agitación del mercado de marzo de 2020 y un entorno operativo desafiante, los bancos han seguido prestando (gráfico 2.1). De hecho, el análisis del BCBS indica que los bancos más fuertemente capitalizados mostraron mayores aumentos en los préstamos a empresas y hogares que otros bancos. Si bien los mercados de capital experimentaron graves trastornos durante el pico de la agitación de marzo, las intervenciones de política restauraron el funcionamiento del mercado y facilitaron la emisión de importantes financiaciones de capital y deuda para la economía real. Los volúmenes de derivados también aumentaron, mejorando la capacidad de los participantes en el mercado para transferir y cubrir riesgos.



En gran medida, la resiliencia del sector bancario puede atribuirse a la adopción de reformas de Basilea III. De 2013 a finales de 2019, las posiciones de capital, apalancamiento y liquidez de los bancos mejoraron a medida que se implementaron las reformas.3 Las ratios de capital básico de nivel 1 (CET1) mejoraron en casi 3 puntos porcentuales sobre una base promedio ponderada para los grandes bancos con actividad internacional (panel izquierdo, gráfico 2.2). Las ratios de apalancamiento mostraron una notable mejora desde la introducción de las reformas de Basilea III, con ratios de apalancamiento promedio ponderado para los grandes bancos activos internacionalmente que aumentaron entre 1 y 2 puntos porcentuales. Las posiciones de liquidez también mejoraron materialmente, tanto cualitativa como cuantitativamente. En conjunto, la mayoría de los bancos entraron en la pandemia con niveles de capital y liquidez muy por encima de los niveles regulatorios mínimos.

Los avances significativos en la solución del problema de ser demasiado grandes para quebrar también se sumaron a la resiliencia de los bancos.4 Los bancos de importancia sistémica en las economías avanzadas han acumulado una capacidad significativa de absorción de pérdidas y recapitalización mediante la emisión de instrumentos que pueden soportar pérdidas en caso de resolución. Estas reformas han dado a las autoridades más opciones para tratar con los bancos en dificultades. La planificación de la recuperación y la resolución también ha mejorado las capacidades operativas de los bancos y las autoridades, y ha apoyado la gestión de riesgos sobre una base transfronteriza mediante una mayor supervisión y presentación de informes sobre la liquidez.

Las IMF, incluidas las ECC, funcionaron según lo previsto. El mayor uso de ECC y márgenes bilaterales para los productos derivados extrabursátiles en los últimos años ayudó a mitigar los riesgos de contraparte, a diferencia de 2008. Este fue el caso a pesar de las difíciles condiciones operativas y el aumento de la actividad del mercado (incluida la alta volatilidad de los precios de los activos) en las primeras etapas de la pandemia. El margen inicial desempeñó un papel clave en la mitigación del riesgo de contraparte durante la agitación del mercado de marzo de 2020 (panel derecho, gráfico 2.2), asegurando suficientes recursos de absorción de pérdidas pre financiados para los riesgos asociados con las transacciones de derivados y valores.



El sector de los seguros también demostró resiliencia, ayudado por un progreso significativo en la adopción de normas IAIS mejoradas sobre supervisión de todo el grupo y medidas de política macroprudencial.5 El sector entró en la pandemia con niveles de solvencia generalmente saludables. Si bien no está en el centro de la agitación de marzo de 2020, la volatilidad de los mercados financieros afectó a la solvencia y la rentabilidad de las aseguradoras, pero sus recursos de capital disponibles generalmente se mantuvieron muy por encima de los requisitos respaldados por medidas de gestión de capital. El impacto de COVID-19 en los pasivos de las aseguradoras varió.

Las reclamaciones significativamente más elevadas en viajes, cancelación de eventos y seguro de mortalidad por pandemia/exceso se vieron compensadas en parte por la reducción de las reclamaciones en otras áreas debido a la reducción de la actividad económica.6

La agitación del mercado de marzo de 2020 ha puesto de relieve la necesidad de reforzar la resiliencia en el sector NBFI.7 El impacto del evento COVID-19 ha puesto de relieve las vulnerabilidades en actividades y mecanismos particulares del sector derivadas de los desajustes de liquidez, el apalancamiento y la interconexión, que pueden haber causado desequilibrios de liquidez y propagado estrés. Entre ellas figuran: salidas significativas de fondos no gubernamentales del mercado monetario (FMM) y determinados tipos de fondos de composición abierta (OEM); redistribución de la liquidez de las llamadas de margen (véase el recuadro siguiente, basado en el análisis preliminar realizado por el CPMI y la OICV); la voluntad y la capacidad de los concesionarios para intermediar en los mercados de financiación básicos; y los impulsores de las dislocaciones en los mercados clave de bonos del gobierno, incluido el papel del apalancamiento en la amplificación del estrés. La agitación también ha puesto de relieve la importancia de la interconexión dentro del sector NBFI y con los bancos.

*¿Han utilizado las autoridades y las instituciones financieras la flexibilidad incorporada en las normas internacionales? ¿Existen impedimentos para el uso de colchones de capital y liquidez?*

Las administraciones utilizaron en general la flexibilidad de las normas internacionales para apoyar los préstamos bancarios. La flexibilidad incorporada en estos estándares (que se basan en principios o tienen opciones y amortiguadores incorporados) se está utilizando para responder de manera decisiva al shock de COVID-19. Muchas autoridades aliviaron temporalmente algunos requisitos de capital y liquidez, impusieron restricciones a la distribución de dividendos y, teniendo en cuenta las medidas de apoyo y los programas de moratoria de pagos, proporcionaron una mayor flexibilidad en la clasificación de las exposiciones, incluidos los préstamos dudosos y prorrateados, y en el tratamiento reglamentario de la contabilidad de las pérdidas crediticias esperadas (ECL). En algunos casos, las medidas temporales individuales han ido más allá de la flexibilidad disponible en las normas internacionales, a fin de responder a las condiciones financieras extremas y proporcionar flexibilidad operativa adicional a las instituciones financieras.

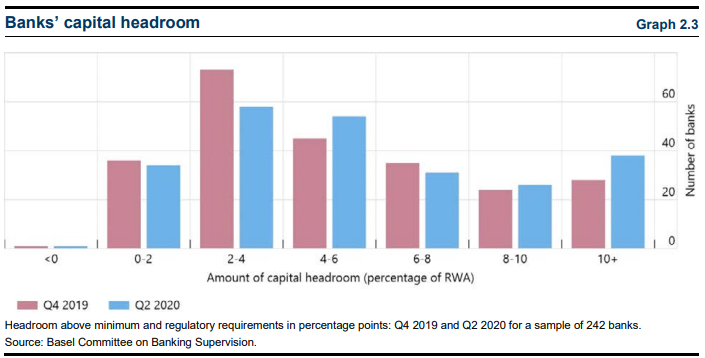
El monitoreo y la coordinación, guiados por los Principios COVID-19 del FSB,8 han desalentado las acciones que podrían distorsionar la igualdad de condiciones y conducir a una fragmentación perjudicial del mercado. La respuesta política a la COVID-19 ha subrayado la conciencia de los responsables políticos sobre los efectos nocivos de la fragmentación del mercado. El intercambio de información por parte de las autoridades a través del FSB y los SSB ha ayudado a las jurisdicciones a responder de manera rápida y consistente a los efectos de COVID-19, al tiempo que minimiza el riesgo de fragmentación del mercado.9 Los Principios COVID-19 del FSB sustentan la respuesta de la comunidad oficial a la pandemia, y uno de esos principios es que las acciones de las autoridades serán consistentes con el mantenimiento de estándares internacionales comunes y no revertirán las reformas regulatorias ni comprometerán los objetivos subyacentes de los estándares internacionales existentes. En general, la mayoría de las medidas prudenciales adoptadas por las autoridades miembros en respuesta a la COVID-19 han estado relacionadas con el capital o la liquidez, con el objetivo principal de apoyar la capacidad de los bancos para seguir prestando a la economía real. La mayoría de estas medidas hacen uso de la flexibilidad incorporada en el marco de Basilea, o son de naturaleza temporal. El FSB y los SSB siguen supervisando el uso de la flexibilidad y la coherencia de las medidas adoptadas con las normas internacionales, para determinar si las diferencias en las respuestas políticas pueden tener efectos fragmentarios o dar lugar a efectos indirectos transfronterizos o intersectoriales que puedan justificar una mayor cooperación y coordinación internacionales.10

Las autoridades liberaron rápidamente colchones de capital anticíclicos (CCyB), pero no siempre estaban disponibles o no eran de escala suficiente para proporcionar un espacio macroprudencial adicional sustancial. Algunas jurisdicciones habían establecido un CCyB positivo en los últimos años y la mayoría liberó el amortiguador en respuesta a la pandemia. En otros casos, cuando no existía un CCyB positivo, las autoridades redujeron otros requisitos reglamentarios o niveles de colchón. Si bien es difícil evaluar el efecto cuantitativo de estas liberaciones de capital, hay algunas pruebas de que tuvieron un efecto positivo en los préstamos durante la pandemia.11 Estos hallazgos sugieren que puede ser beneficioso considerar si existe suficiente capital liberable para abordar futuros shocks sistémicos.

Las autoridades liberaron rápidamente colchones de capital anticíclicos (CCyB), pero no siempre estaban disponibles o no eran de escala suficiente para proporcionar un espacio macroprudencial adicional sustancial. Algunas jurisdicciones habían establecido un CCyB positivo en los últimos años y la mayoría liberó el amortiguador en respuesta a la pandemia. En otros casos, cuando no existía un CCyB positivo, las autoridades redujeron otros requisitos reglamentarios o niveles de colchón. Si bien es difícil evaluar el efecto cuantitativo de estas liberaciones de capital, hay algunas pruebas de que tuvieron un efecto positivo en los préstamos durante la pandemia.11 Estos hallazgos sugieren que puede ser beneficioso considerar si existe suficiente capital liberable para abordar futuros shocks sistémicos.

Por lo general, los bancos no necesitaban utilizar sus colchones de capital para satisfacer la demanda de préstamos hasta el momento. Dichos colchones, que se sitúan por encima de los requisitos mínimos reglamentarios, están destinados a utilizarse en tiempos de tensión para absorber las pérdidas y permitir que los bancos continúen suministrando crédito a la economía, lo que respalda una recuperación más rápida y menores pérdidas posteriores. En general, los bancos mantuvieron sus sólidas posiciones de capital durante la pandemia, como se refleja en un importante margen de maniobra de capital (gráfico 2.3). En parte, esto se ha debido al apoyo fiscal a los hogares y las empresas no financieras que ayudó a reducir las pérdidas de préstamos y las restricciones a la distribución de capital a través de pagos de dividendos y recompras de acciones que dieron lugar a que los bancos retuvieran capital. En conjunto, la mayoría de los bancos no necesitaban, de hecho, utilizar sus colchones.

Sin embargo, algunas pruebas sugieren que los bancos pueden haber dudado en recurrir a sus colchones si hubiera sido necesario, a pesar de la flexibilidad incorporada en el marco regulatorio. Las posibles razones incluyen: el temor al estigma del mercado asociado con el uso de tampones que puede conducir a reacciones adversas en el mercado; la incertidumbre en las perspectivas macroeconómicas que impulsa la conservación del colchón de capital para poder absorber posibles pérdidas futuras, y la preservación de activos líquidos; y la incertidumbre en las expectativas o respuestas supervisoras en caso de uso de colchones (incluso en términos del plazo para reconstruir esos colchones). En general, el funcionamiento de los colchones de capital y liquidez puede justificar un análisis más detenido.



El mecanismo estándar para conservar el capital (restricciones de distribución vinculadas a los bancos que caen en colchones de capital) no se puso en marcha dados los altos coeficientes de capital, pero sin embargo muchos supervisores sintieron la necesidad de limitar proactivamente las distribuciones de dividendos y / o recompras de acciones para garantizar que se conservara el capital. Las autoridades tomaron estas decisiones para apoyar la capacidad de generación de capital de los bancos y, por lo tanto, su capacidad para prestar en el futuro. Las decisiones de muchas autoridades sobre las medidas de distribución de capital se basaron en pruebas de resistencia, proyecciones financieras y/o análisis de vulnerabilidad. Dado que los impactos financieros de la pandemia aún no se han realizado plenamente, varias autoridades han mantenido o ajustado las restricciones de distribución, por ejemplo, permitiendo solo pagos excepcionales o estableciendo límites generales.

Los bancos no enfrentaron grandes presiones de liquidez en general, pero algunos tomaron medidas defensivas para mantener sus niveles de liquidez muy por encima de los mínimos regulatorios. En general, los bancos pudieron mantener posiciones de liquidez muy por encima de los requisitos mínimos. Ciertos bancos, en particular los que dependen de mercados monetarios mayoristas no garantizados, se enfrentaron a presiones de liquidez en la fase inicial de la pandemia, pero las medidas de apoyo del sector público disminuyeron significativamente esas presiones. Los bancos cumplieron con las grandes demandas de reducción de las líneas comprometidas y algunos bancos participaron en recompras tempranas de instrumentos de financiación de FMM. A pesar de la tensión de liquidez relativamente limitada, algunos bancos tomaron medidas defensivas, en parte como reflejo de su objetivo de niveles de ratio de cobertura de liquidez interna (LCR) muy por encima del 100%. Estas acciones no parecen haber contribuido materialmente a la interrupción más amplia en los mercados financieros que provocó intervenciones del banco central en marzo de 2020.

*¿Hay preocupaciones sobre la excesiva prociclicidad en el sistema financiero? ¿Hay alguna característica en los marcos regulatorios que haya dado lugar a la prociclicidad?*

COVID-19 puso de relieve algunas cuestiones sobre la prociclicidad en el sistema financiero que pueden merecer una mayor consideración. La prociclicidad es una característica inherente del sistema financiero, pero un papel importante de la política macro prudencial es abordar los factores que amplifican la transmisión de shocks dentro del sistema financiero y con la economía real. Varias reformas posteriores a 2008 han tenido por objeto reducir la excesiva prociclicidad. A pesar de los progresos realizados desde 2008, la pandemia ha puesto de relieve cuestiones relacionadas con las llamadas al margen; el comportamiento de determinados participantes en el mercado; aspectos específicos del uso de calificaciones crediticias externas; y la interacción entre 11 los nuevos marcos contables y regulatorios de pérdidas crediticias esperadas (ECL). Algunas de estas cuestiones deben examinarse más a fondo, ya que las medidas de apoyo pueden haber amortiguado o retrasado su impacto.

Es necesario un análisis más detallado para comprender las diferencias en los aumentos de las MIC entre las ECC y los mercados, la medida en que los clientes no bancarios estaban preparados para el tamaño de las llamadas de margen y si sus acciones para aumentar la liquidez afectaron al resto del sistema financiero. Los modelos de margen son sensibles al riesgo por diseño y regulación, por lo que se debe esperar que la MI aumente a medida que aumentan las volatilidades. Los niveles elevados de margen en períodos de baja volatilidad pueden requerir aumentos más pequeños en respuesta a los picos en la volatilidad subyacente del mercado. Es necesario realizar más análisis para comprender mejor los factores de las diferencias en la prociclicidad entre las ECC, las clases de activos y los productos, así como criterios claros para analizar los niveles y efectos de la prociclicidad. Una evaluación adicional también puede examinar el grado en que los niveles de margen anteriores a la crisis impulsados por las medidas antiprociclicidad de las ECC u otras herramientas o acciones adoptadas por las ECC ayudaron a amortiguar la respuesta de la IM a la volatilidad extrema. Es posible que algunas empresas no bancarias no hayan planificado completamente estas tensiones persistentes en múltiples clases de activos en marzo de 2020, aunque algunas empresas pueden haber tomado medidas para mejorar su gestión de la liquidez después del período de estrés. Los casos de aumento de liquidez por parte de estas empresas pueden haberse visto obstaculizados por este estrés, y pueden haber contribuido a tensiones más amplias en los mercados de activos y financiación normalmente líquidos.

Cuadro: Mecanismos de margen y amplificación durante la agitación del mercado de marzo de 2020

En marzo de 2020, la IM total en todas las ECC a nivel mundial aumentó aproximadamente un 40 %, en relación con el promedio de febrero de 2020. Los derivados negociados en bolsa (ETD), el mercado compensado con el mayor IM agregado, fueron los que más aumentaron en términos absolutos. Si bien es notablemente menor que el margen en derivados, el margen en acciones en efectivo aumentó en la mayor proporción.

Hubo una dispersión significativa en el tamaño de los aumentos de IM a través y dentro de las clases de activos (panel derecho, Gráfico 2.2). Gran parte de esta dispersión parece estar impulsada tanto por la volatilidad de los precios como por la respuesta de los modelos de margen de las ECC a esta volatilidad, con los mayores cambios de IM en los mercados que experimentaron los mayores picos de volatilidad. De acuerdo con esto, la IM central (el componente que está diseñado para cubrir el riesgo de mercado) fue el principal impulsor de las llamadas de IM durante el período de máxima volatilidad, con un impacto relativamente limitado de otros contribuyentes, como los complementos. El impacto en la IM de los aumentos en los volúmenes y las posiciones de riesgo para OTC y ETD parece ser significativamente menor que el impacto de la volatilidad y la respuesta de los modelos de ECC a esa volatilidad. La ausencia de un impacto importante de los cambios en la cartera es visible, en particular, en los swaps de tipos de interés OTC y ETD, que constituyen la mayor proporción del IM general. Los aumentos de las IM no fueron uniformes en todas las ECC que prestan servicios de compensación para la misma clase de activos, con la mayor dispersión en acciones y valores en efectivo, seguida de ETD. Los aumentos de IM para irs y CDS parecen más agrupados. Existe una diversidad de opciones de modelos entre las ECC y las clases de activos, y las elecciones individuales de las ECC conducen a diferentes reacciones a la volatilidad subyacente del mercado.

Los flujos de margen de variación (VM) durante marzo y abril de 2020, en todas las clases de activos y para las posiciones de los miembros compensadores y de clientes, fueron significativamente más altos que los flujos promedio observados entre enero y febrero de 2020. Vm es una herramienta clave para protegerse contra la acumulación de riesgo de contraparte. A diferencia de IM, estos flujos generalmente deben satisfacerse con garantías en efectivo para transacciones compensadas. Si bien estos flujos fueron grandes, están vinculados mecánicamente a los cambios en los precios de los activos subyacentes e implican pagos de aquellos con movimientos negativos a aquellos con movimientos positivos de marca a mercado (MtM). El momento y la cantidad de estos flujos pueden haber tenido impactos desiguales en los participantes del sector financiero y las empresas. Su preparación y reacción a las llamadas de margen es un tema para un análisis más profundo.

El análisis inicial sugiere que, en marzo y abril de 2020, se experimentaron aumentos significativos en IM y VM tanto para productos no compensados como para productos compensados, con pagos agregados en el primero generalmente mayores que en el segundo. Sin embargo, a diferencia del espacio despejado, los requisitos de IM no compensados para una cartera determinada, calculados con arreglo al enfoque SIMMTM, se mantuvieron relativamente estables durante el período de estrés 12, una consecuencia probable de su diseño, que incluye datos basados en períodos de estrés. Como resultado, los requisitos de IM en las transacciones no compensadas pueden ser menos reactivos a los aumentos a corto plazo en la volatilidad del mercado. Sin embargo, la reactividad no es la única característica de los modelos de margen, y una comparación del rendimiento del margen compensado y no compensado requeriría datos comparables y un análisis más profundo.

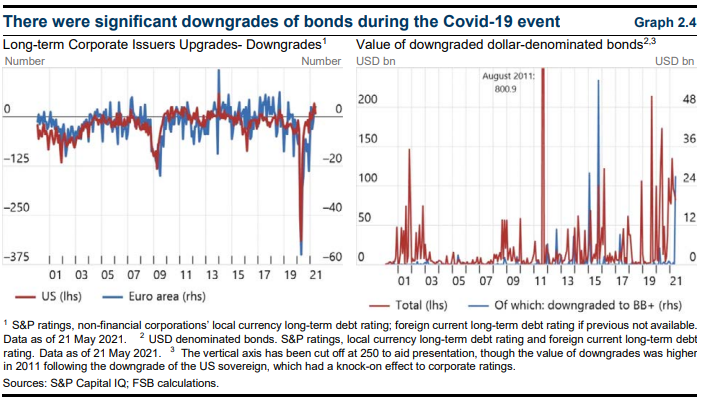
A medida que las llamadas totales de margen de las CCP se dispararon en marzo, la proporción de garantías en efectivo registradas se mantuvo prácticamente sin cambios o aumentó en la mayoría de las clases de activos. Los participantes del mercado utilizaron una variedad de medios para cumplir con las llamadas de margen, incluidos los depósitos en efectivo disponibles, pero en algunos casos tomaron medidas para aumentar la liquidez de diversas fuentes. Los intermediarios financieros no bancarios y los clientes generalmente tienen una discreción más amplia que los bancos en cuanto a lo que pueden considerar como líquido como parte de sus estrategias de gestión del riesgo de liquidez. Cuando los participantes en el mercado trataron de aumentar la liquidez, algunos parecen haber confiado en la monetización de las acciones del FMM, los préstamos de repos y/o las ventas de bonos para hacer frente a las llamadas de margen bajo tensión. En un evento de estrés sistémico de una magnitud en gran medida inesperada, donde los participantes del mercado intentan simultáneamente aumentar la liquidez de la misma manera, esas acciones pueden propagar aún más el estrés en todo el sistema.

Para ayudar a anticipar las demandas de garantías reales en los mercados compensados, los miembros y clientes hicieron uso de las herramientas y orientaciones proporcionadas por las ECC, incluidas las divulgaciones públicas, las calculadoras de modelos de margen, los parámetros y los períodos de notificación. Sin embargo, parece que la transparencia en torno a los modelos de mensajería instantánea difiere entre las ECC a nivel mundial. La medida en que la información facilitada por las ECC a los participantes se utiliza o puede utilizarse en el análisis de escenarios de estrés puede beneficiarse de un análisis más detallado.

Las acciones de ciertos inversores pueden haber contribuido a la amplificación de los desequilibrios de liquidez y su propagación a través del sistema financiero. Los FMM son susceptibles a reembolsos repentinos y perturbadores, y pueden enfrentar desafíos en la venta de activos, especialmente en condiciones de estrés, como fue evidente en marzo de 2020. Estas características pueden dar lugar a una ventaja de primer movimiento para los inversores en el canje de un evento de estrés y, por lo tanto, hacer que los FMM sean susceptibles a las corridas que pueden contribuir a la tensión en los mercados de financiación a corto plazo. El FSB publicó un informe de consulta con propuestas de políticas para abordar estas vulnerabilidades.12 También se está examinando si una ventaja de ser el primero en actuar en determinados OEM que participan en la transformación de la liquidez podría haber motivado los reembolsos de los inversores, con qué eficacia las herramientas de gestión de la liquidez de los OEM mitigan las presiones de reembolso y si los reembolsos y las ventas de activos superan los que cabe esperar sobre la base de las características de riesgo/rentabilidad de los activos subyacentes. Además, la disfunción del mercado en los principales mercados de deuda pública puede haberse visto exacerbada por las ventas sustanciales de algunos inversores apalancados (liquidación del comercio básico) y de los tenedores extranjeros de esos bonos.

Los requisitos reglamentarios no parecen haber sido un factor dominante en la determinación del comportamiento de los distribuidores, pero pueden haber afectado al comportamiento en algunos mercados. Los mayores requisitos de capital y liquidez garantizaron que los operadores se mantuvieran resistentes durante la tensión de marzo de 2020 e inicialmente ayudaron a absorber el shock al proporcionar liquidez a los participantes del mercado. Por lo general, los comerciantes no participan activamente en la creación de mercados secundarios de papel comercial y certificados de depósito negociables, dada la naturaleza de compra y retención de estos instrumentos. Sin embargo, la actividad de los concesionarios y los niveles de inventario en estos mercados fueron generalmente más altos en marzo que en tiempos normales, pero aún no pudieron satisfacer las demandas dada la magnitud del shock. El análisis sugiere que ningún factor por sí solo puede explicar el comportamiento de los concesionarios en marzo de 2020, pero que la extraordinaria incertidumbre y volatilidad debido a la pandemia fue un factor clave que contribuyó.13 Esta experiencia sugiere que tal vez no sea apropiado esperar que los concesionarios satisfagan todas las demandas de liquidez, en particular en los períodos de tensión. En los mercados de bonos del gobierno y acuerdos de recompra (repo), las posiciones bancarias en general se mantuvieron estables o aumentaron en respuesta al rápido aumento de la demanda de liquidez de los clientes al inicio de la pandemia. Si bien existe cierta evidencia empírica de que el coeficiente de apalancamiento puede haber reducido los incentivos de los bancos para mitigar los desequilibrios que surgieron en algunos mercados, este coeficiente (que aún no ha sido implementado por todas las jurisdicciones miembros) no fue una restricción vinculante para la mayoría de los bancos durante la pandemia.14

Existe una dependencia mecanicista limitada por parte de los participantes del mercado en las calificaciones de CRA, en parte debido a la acción regulatoria desde la crisis de 2008, aunque algunas áreas de preocupación permanecen. Estos incluyen fondos de bonos pasivos sujetos a reequilibrio de índices y mandatos institucionales que hacen referencia a la calificación crediticia de los valores pignorados como garantía o que incluyen cláusulas de rescisión en derivados y contratos de préstamos bancarios. La experiencia de marzo de 2020 sugiere que los inversores pasivos tienen cierta discreción sobre el momento de las ventas y el reequilibrio de la cartera de bonos puede retrasarse en períodos de estrés extremo del mercado. Sin embargo, nuevas rebajas masivas podrían ser impactantes en tiempos de estrés, como en las primeras etapas de la pandemia (Gráfico 2.4), particularmente si son de grado de inversión a alto rendimiento ("ángeles caídos"). Las economías de mercados emergentes pueden ser particularmente susceptibles a las rebajas, dada la existencia de límites máximos de calificación soberana que limitan las calificaciones de muchos emisores nacionales y la mayor sensibilidad de los flujos de capital externo.



Es difícil extraer lecciones en esta etapa sobre la potencial prociclicidad del nuevo marco contable de la LCE. Durante las primeras etapas de la pandemia, hubo una preocupación por el impacto potencial de las provisiones para pérdidas crediticias en las pérdidas crediticias y las posiciones de capital de los bancos. Sin embargo, las amplias medidas de apoyo gubernamental a los prestatarios amortiguaron significativamente el impacto de la recesión económica en la provisión de crédito y, por lo tanto, en los requisitos de capital bancario. Además, los bancos utilizaron la flexibilidad inherente a estos marcos para tener en cuenta los efectos atenuantes de las medidas de apoyo, así como la mayor flexibilidad introducida por el Comité de Basilea para decidir si reconocen el impacto de las disposiciones de la LCE en su capital regulador y cómo reconocerlo. Como tal, es demasiado pronto para extraer lecciones claras sobre la prociclicidad de los requisitos de capital derivados de las normas de provisión.15

3. Resiliencia operativa y cibernética

Covid-19 afectó las operaciones diarias de las autoridades e instituciones financieras de maneras sin precedentes. El rápido paso a los acuerdos de trabajo desde casa (FMH, por sus siglas en inglés) aumentó el alcance de las amenazas cibernéticas y de las dependencias de proveedores de servicios externos. La pandemia también aceleró la adopción de servicios financieros digitales, ya que las instituciones financieras, las IMF y los usuarios finales redujeron las interacciones físicas. Ambos factores subrayan la importancia de acuerdos efectivos de resiliencia operativa y de seguridad cibernética.

*¿Qué lecciones se pueden extraer de los desafíos operativos a los que se enfrentan las instituciones financieras y las infraestructuras de mercado durante la pandemia?*

Las instituciones financieras y las IMF se trasladaron a un entorno de trabajo remoto sin incidentes importantes reportados. Las medidas cautelares de confinamiento pusieron a prueba los planes de contingencia de todos los participantes en los mercados financieros. Las instituciones financieras y las IMF invocaron planes de continuidad del negocio y adoptaron acuerdos de la FMH a corto plazo.16 Esto planteó algunos desafíos únicos, como llevar hardware y activos a los empleados durante el confinamiento, configurar computadoras domésticas virtualmente, así como obtener suficiente capacidad y ancho de banda. Una mayor dependencia de la infraestructura de red privada virtual (VPN) y de los puntos de acceso no seguros (redes Wifi) planteó nuevos tipos de desafíos en términos de parches y otros problemas de seguridad cibernética. A pesar de estos desafíos, las instituciones financieras generalmente han podido continuar sus operaciones en este modo durante un período prolongado y garantizar que los mercados financieros permanezcan abiertos y ordenados, incluso con volúmenes de negociación significativamente mayores en algunos casos. Las IMF reconocen que el panorama de amenazas está evolucionando y están monitoreando de cerca las tendencias y los tipos de incidentes operativos, incluidos los que afectan a los proveedores de servicios críticos, así como la capacidad de las IMF para responder de manera eficiente a incidentes graves (por ejemplo, incumplimiento, interrupción) ya sea dentro de sus propias operaciones o con un tercero dados los acuerdos de trabajo remoto en curso.

El apoyo a la resiliencia operativa y la continuidad del negocio fue uno de los principales objetivos de las medidas de apoyo temporales al inicio del evento COVID (Gráfico 3.1). Estas medidas adoptaron diferentes formas, según las necesidades y circunstancias, y variaron de una jurisdicción a otra:

■ Se ampliaron los plazos de presentación de informes reglamentarios.

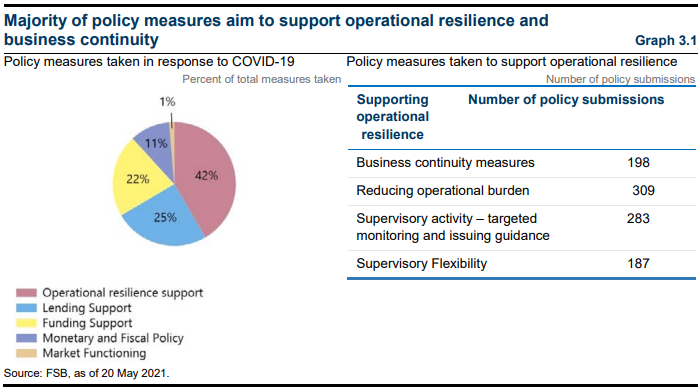
■ Se suspendieron o ampliaron los plazos para la implementación de cambios o expectativas regulatorias por parte de las instituciones financieras, incluso para la publicación de estados financieros anuales u otras divulgaciones corporativas.

■ Se suspendieron las inspecciones in situ u otros procedimientos de supervisión (por ejemplo, aplazamiento de solicitudes de datos, medidas correctoras, decisiones de modelos internos, investigaciones, pruebas de resistencia).

■ Se establecieron procedimientos ad hoc para supervisar la situación de resiliencia operacional y muchas autoridades emitieron orientaciones específicas sobre el tema.

■ Las normas de conducta empresarial se modificaron temporalmente para facilitar el cumplimiento continuo de ciertos requisitos cuando el personal de las empresas trabajaba desde casa (es decir, la suspensión de los requisitos de conocimiento del cliente para facilitar la identificación sin presencia física).

Estas medidas han permitido a las instituciones financieras seguir funcionando en modo remoto y centrarse en los problemas inmediatos a los que se enfrentan. Cada vez más, las medidas han implicado acuerdos de seguridad cibernética a la luz del trabajo remoto y las posibles explotaciones de las debilidades de seguridad por parte de los actores de amenazas cibernéticas.



El FSB y los SSB también tomaron medidas para permitir que las empresas y las autoridades centren sus recursos en la respuesta a la COVID-19. Esto incluye la ampliación de los plazos para la implementación de las reformas, cuando esto podría hacerse de manera consistente con los objetivos subyacentes de las reformas.17 El FSB y los SSB también han vuelto a priorizar y, en algunos casos, retrasaron las iniciativas de monitoreo de la implementación que debían comenzar en 2020 para maximizar el valor de su trabajo durante la pandemia y utilizar los recursos de los miembros de manera efectiva.

La cooperación y la coordinación entre las autoridades financieras, las autoridades sanitarias y los gobiernos centrales era importante para garantizar que se permitiera al personal esencial trabajar in situ. Para que muchas instituciones financieras continúen operando funciones críticas, se requiere que un número limitado de personal esencial esté en el sitio.18 Ha sido importante que las autoridades de salud y seguridad reconozcan a dichos trabajadores como personal esencial necesario para mantener la infraestructura que es crítica para el sistema financiero. La coordinación continua del FSB ha sido esencial dado que estas operaciones a menudo abarcan múltiples jurisdicciones, y los miembros del FSB continuarán compartiendo información y coordinando acciones.

La pandemia pone de relieve la importancia de establecer acuerdos eficaces de gestión del riesgo operacional antes de que se produzca un shock. Las experiencias y medidas descritas anteriormente subrayan la necesidad de preparar y planificar las contingencias de riesgo operacional y continuidad de las actividades. La inversión continua y el mantenimiento de la ciberseguridad, como cortafuegos, software antivirus, sistemas de detección de intrusos y centros de operaciones de seguridad, son esenciales. Al mismo tiempo, las instituciones financieras deben reconocer el factor humano como un elemento central de la cadena de seguridad cibernética (por ejemplo, el manejo de información confidencial por parte de los empleados que trabajan desde casa). Los métodos comunes de ataque, como el phishing, se dirigen tanto a los empleados como a los consumidores.19

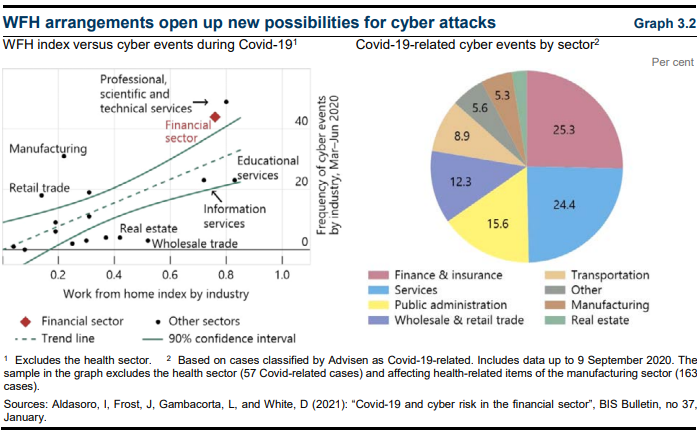
*¿Cómo ha afectado la innovación digital a la resiliencia operativa y cibernética durante la pandemia?*

La digitalización de los servicios financieros se aceleró aún más durante la pandemia. Los acuerdos de la FMH impulsaron la adopción más amplia de nuevas tecnologías, cambiando la interacción y la colaboración dentro de las instituciones y entre ellas a lo digital y permitiendo que las instituciones financieras continúen brindando servicios durante la pandemia. Los clientes también cambiaron a canales digitales y el uso de aplicaciones Fintech se expandió a un ritmo rápido.20 Las soluciones digitales y remotas innovadoras fueron proporcionadas tanto por los titulares como por los nuevos participantes, incluidas las empresas Fintech y BigTech.

También se aceleró la digitalización de los procesos y requisitos regulatorios y de supervisión por parte de las autoridades. Algunas autoridades permitieron un cambio de ciertos procesos basados en papel a la interacción en línea. Por ejemplo, se implementaron o ampliaron las posibilidades de procesos remotos de incorporación de clientes y se permitió la presentación electrónica de ciertos documentos en papel y el uso de firmas electrónicas en ciertos documentos. Algunas jurisdicciones implementaron una regla temporal que facilita el cierre de los pisos de negociación físicos y la transición al comercio totalmente electrónico, en la mayoría de los casos seguido de la reapertura total o parcial de los pisos de negociación.

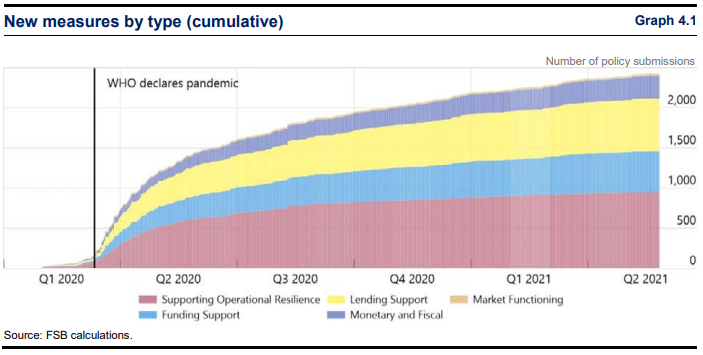
La subcontratación a proveedores externos, como los servicios en la nube, puede haber mejorado la resiliencia operativa en las instituciones financieras, incluso en una serie de economías de mercados emergentes y en desarrollo con infraestructuras de TI menos desarrolladas. Sin embargo, una mayor dependencia de los proveedores de servicios en la nube y otros proveedores de servicios externos puede dar lugar a nuevos desafíos prácticos en la evaluación de la resiliencia operativa y cibernética de las instituciones financieras (por ejemplo, las medidas de confinamiento en algunos países afectaron a las instituciones que dependen de terceros ubicados allí).21 Por ejemplo, la dependencia de uno o un pequeño número de proveedores de servicios externalizados o terceros para servicios críticos podría crear un único punto de fracaso con posibles consecuencias adversas para la estabilidad financiera y/o la seguridad y solidez de múltiples entidades financieras, y este riesgo de concentración puede haber aumentado como consecuencia de la COVID-19. Además, el acceso, la auditoría y la obtención de información de esos proveedores de servicios plantean retos a las entidades financieras en la gestión de los riesgos asociados, en particular cuando las auditorías e inspecciones in situ (incluidas las reuniones presenciales) pueden estar restringidas. La gestión eficaz de estos riesgos en toda la cadena de suministro es esencial para mitigar el riesgo operativo y cibernético.

No se han reportado incidentes cibernéticos importantes en el sistema financiero, pero el número de ataques cibernéticos ha aumentado (Gráfico 3.2). La mayoría de los marcos cibernéticos no preveían un escenario de trabajo remoto casi universal y la explotación de tal situación por parte de los actores de amenazas cibernéticas. Si bien las actividades cibernéticas como el phishing, el malware y el ransomware no son nuevas, crecieron con la propagación de la pandemia, de menos de 5,000 por semana en febrero de 2020 a más de 200,000 por semana a fines de abril de 2021.22 Las instituciones financieras generalmente han sido resistentes, pero es posible que deban considerar ajustes en los procesos de gestión de riesgos cibernéticos. actividades de notificación, respuesta y recuperación de incidentes cibernéticos, así como la gestión de proveedores de servicios externos críticos (por ejemplo, servicios en la nube).



4. Preparación para la gestión de crisis

La velocidad, la escala y el alcance de la respuesta política a la COVID-19 no tenían precedentes (gráfico 4.1). Al mismo tiempo, la experiencia de la COVID-19 demostró una vez más cuán interconectado está el sistema financiero mundial y cómo las reacciones y políticas del mercado tienen efectos transfronterizos, lo que subraya la importancia crítica de la cooperación regulatoria global. También ha puesto a prueba la utilidad y la idoneidad de los nuevos enfoques para la supervisión y la gestión de crisis, incluso con respecto a los datos y los instrumentos analíticos.



*¿Han podido las autoridades cooperar eficazmente e intercambiar información pertinente con sus homólogos oficiales del sector?*

Los acuerdos transfronterizos establecidos en los últimos años facilitaron el intercambio oportuno y eficaz de información y la cooperación entre las autoridades. Tales mecanismos incluyen colegios de supervisión y grupos de gestión de crisis (CMG) para bancos de importancia sistémica mundial (GSIB). Muchos participantes en estos mecanismos se habían reunido previamente en reuniones físicas y establecido relaciones de confianza. Esto permitió la comunicación y coordinación más intensas que tuvieron lugar virtualmente durante la pandemia, dadas las restricciones a los viajes y las reuniones en persona. Las autoridades pudieron compartir materiales por correo electrónico y otros medios digitales a través de las fronteras durante la crisis, basándose en sistemas seguros previamente establecidos. Los reguladores de valores continuaron utilizando el Memorando de Entendimiento Multilateral Mejorado (MMoU) de la OICV relativo a la consulta y la cooperación y el intercambio de información y el Memorando de Entendimiento Multilateral de 2002 para solicitar asistencia sobre la aplicación de la ley durante la pandemia.

Existen oportunidades para mejorar aún más los acuerdos de intercambio de información. Cuando las autoridades siguen dependiendo de la documentación física para el intercambio de información de supervisión con contrapartes extranjeras, la coordinación ha sido más difícil durante los períodos de confinamiento. Si bien varias jurisdicciones están introduciendo medidas para facilitar el intercambio digital de información a nivel local, todavía existen algunas preocupaciones de seguridad residuales en torno al intercambio digital de datos a través de las fronteras. Si bien la cooperación y el intercambio de información funcionaron bien dentro de los colegios de supervisión y los CMG para los G-SIB, hay margen para mejorar aún más la puntualidad, la naturaleza y el alcance de la información, y el acceso a la información a nivel de grupo para las autoridades de acogida.

El intercambio de información sobre desarrollos y respuestas políticas por parte del FSB y los SSB también ayudó a las autoridades a aprender unos de otros. El FSB, BCBS, IOSCO e IAIS han desarrollado repositorios de medidas de política que sus miembros han tomado en respuesta a la crisis, con el objetivo de compartir experiencias entre sus miembros. Éstas han apoyado la labor a nivel internacional sobre la evaluación de los efectos y la eficacia de las medidas de política, así como sobre los factores que determinan si, cuándo y cómo prorrogar, enmendar o desenrollar esas medidas.

La coordinación de políticas globales a través del FSB ha sido ágil, evolucionando con las necesidades de estabilidad financiera.23 Al comienzo de la pandemia, el intercambio diario de información de las respuestas de política financiera y las evaluaciones de vulnerabilidades en el sistema financiero ayudaron a las jurisdicciones a responder rápidamente a los efectos de COVID-19. Los miembros del FSB también trabajaron estrechamente para coordinar la acción para mantener la estabilidad financiera mundial, mantener los mercados abiertos y en funcionamiento, y preservar la capacidad del sistema financiero para financiar el crecimiento. FSB, SSB y organizaciones internacionales reforzaron los mensajes de cada uno sobre la coordinación de políticas en la comunicación pública. Los miembros del FSB también acordaron un conjunto de principios para respaldar las medidas de política adoptadas en respuesta a COVID-19. A medida que la pandemia ha progresado, el FSB ha puesto mayor énfasis en comprender cómo funcionan las políticas y en explorar consideraciones sobre la extensión o modificación de las medidas de apoyo o la salida de ellas cuando sea apropiado.24

*¿Cuáles son las experiencias y lecciones para las autoridades y las instituciones financieras para la supervisión y la gestión de crisis, incluidos los datos y las herramientas?*

Las autoridades deben ser flexibles y adaptar sus prioridades de supervisión y modalidades operativas para llevar a cabo la supervisión a fin de mantener una intensidad de supervisión adecuada. El entorno de trabajo remoto hizo que fuera más difícil para las instituciones financieras cumplir con ciertos requisitos reglamentarios, algunos de los cuales debían flexibilizarse temporalmente. Los ejemplos incluyen exámenes in situ y ciertas otras actividades de supervisión realizadas previamente en el sitio. Las autoridades también deben volver a priorizar las actividades de supervisión para centrarse en las cuestiones derivadas de la crisis.

Es posible que las políticas de supervisión y regulación deban adaptarse e incorporar consideraciones a corto y largo plazo. Es posible que los supervisores y reguladores deban ajustar su respuesta a lo largo del tiempo para abordar las circunstancias subyacentes cambiantes, incluidos los crecientes riesgos de solvencia y las evaluaciones cambiantes de la trayectoria de la recuperación. La respuesta inmediata a la COVID-19 y el despliegue de medidas de apoyo por parte de los gobiernos destinadas a garantizar la continuidad de las actividades y apoyar los préstamos a la economía real. Los reguladores y supervisores proporcionaron alivio operativo a las instituciones financieras, por ejemplo, posponiendo o reorientando las actividades de supervisión, lo que les permitió trasladar los recursos donde más se necesitaban. A la luz de la incertidumbre económica y para preservar el capital en el corto plazo, los supervisores impusieron restricciones temporales a los dividendos y a la recompra de acciones. Mientras que las respuestas políticas inmediatas se centraron en la liquidez y el capital, las consideraciones a más largo plazo incluyen el impacto de la liquidación de las medidas de apoyo y el efecto de estas medidas en los balances, los modelos de negocio y la estructura del mercado de las empresas. Las autoridades reguladoras y de supervisión también pueden necesitar adoptar una respuesta adaptada con respecto a las empresas individuales, por ejemplo, con respecto a las que entraron en las crisis menos resistentes.

Las pruebas de resistencia basadas en escenarios han ayudado a las autoridades a ajustar sus políticas de manera efectiva. Las pruebas de resistencia y los análisis de escenarios han sido herramientas analíticas importantes para evaluar el impacto de la COVID-19 en la solvencia. Pueden ayudar a las autoridades a comprender dónde puede ser más necesario y eficaz un mayor apoyo en materia de políticas en diferentes condiciones, lo que les permite orientar y calibrar mejor las respuestas de supervisión. Las pruebas de resistencia también pueden facilitar la comunicación entre las instituciones financieras y los supervisores, así como la comunicación externa. Esto puede ayudar a mantener y restaurar la confianza, reducir la incertidumbre e informar la gestión de riesgos de las empresas. Existen varios desafíos para el diseño de las pruebas de resistencia y los análisis de escenarios y la interpretación de sus resultados, por lo que su divulgación puede necesitar ir acompañada de una comunicación adecuada y medidas de supervisión para ayudar a prevenir resultados adversos.

La planificación de la recuperación y la resolución han ayudado a mejorar las capacidades de las empresas, como la capacidad de monitorear la liquidez diariamente y proporcionar informes más detallados de las posiciones de liquidez y la distribución dentro del grupo a sus reguladores. Las métricas de monitoreo, tanto a nivel micro como a nivel macro, deben mejorarse aún más. Por ejemplo, las estimaciones de liquidez prospectivas de los bancos en el contexto de la planificación de la resolución pueden no reflejar plenamente la distribución real de la liquidez dentro de sus grupos y, por lo tanto, esa distribución puede ser subóptima en una crisis.

La pandemia puso de relieve la necesidad de que las autoridades continúen los esfuerzos para garantizar acuerdos de liquidez creíbles para los momentos de estrés y resolución. Aunque la mayoría de las autoridades no observaron preocupaciones sobre la delimitación de liquidez durante la agitación del mercado de marzo de 2020, algunas señalaron que la cerca de anillo sigue siendo un riesgo en futuras crisis. La labor en curso sobre la financiación en la resolución 21, así como sobre la distribución de los recursos de la capacidad total de absorción de pérdidas no asignados (TLAC) puede contribuir a fortalecer la coordinación entre el hogar y el anfitrión en una crisis.

La pandemia puso de relieve la necesidad de que las autoridades continúen los esfuerzos para garantizar acuerdos de liquidez creíbles para los momentos de estrés y resolución. Aunque la mayoría de las autoridades no observaron preocupaciones sobre la delimitación de liquidez durante la agitación del mercado de marzo de 2020, algunas señalaron que la cerca de anillo sigue siendo un riesgo en futuras crisis. La labor en curso sobre la financiación en la resolución 21, así como sobre la distribución de los recursos de la capacidad total de absorción de pérdidas no asignados (TLAC) puede contribuir a fortalecer la coordinación entre el hogar y el anfitrión en una crisis.

El seguimiento de los riesgos y los efectos de las medidas de política en el entorno de la pandemia puede requerir una recopilación de datos más oportuna y frecuente que la que actualmente se recogen en los informes reglamentarios. La gestión eficaz de las crisis depende de información fiable y oportuna en un entorno en rápida evolución. Los reguladores y supervisores deben poder recopilar datos que actualmente no están capturados por los informes regulatorios o que actualmente se capturan solo a intervalos poco frecuentes para monitorear la efectividad de las medidas de política (por ejemplo, nuevas solicitudes y aprobaciones de préstamos, morosidad, adopción de cualquier programa de flexibilidad de pago). Complementando esto, la inteligencia de mercado ha sido un mecanismo importante para obtener información sobre los efectos de las medidas de política de manera oportuna.

A pesar de los progresos recientes, siguen existiendo lagunas en los datos. El entorno de pandemia que cambia rápidamente puso de relieve la necesidad de disponer oportunamente de datos que permitan a las autoridades evaluar las consecuencias de la evolución económica para el sistema financiero y analizar la interconexión dentro del sistema. Gracias al fortalecimiento de la recopilación de datos, los responsables de la formulación de políticas han podido obtener un mejor acceso a la información clave para monitorear los riesgos. Sin embargo, siguen existiendo brechas en términos de identificación y medición del apalancamiento en las instituciones financieras no bancarias y la interconexión entre las diferentes partes del sistema financiero. También se necesita más información para apoyar la planificación de la recuperación y la resolución, por ejemplo, sobre la distribución de los recursos TLAC no asignados en un grupo y sobre el perfil de los inversores.

Una comunicación clara a la industria y al público puede ayudar a apoyar la eficacia de las medidas políticas. Muchas autoridades de supervisión han alentado a los bancos a utilizar sus colchones de capital y han comunicado su intención de permitir que los bancos reconstruyan gradualmente los colchones. Una comunicación clara puede ayudar a prevenir los efectos del estigma de las acciones de los bancos individuales. Del mismo modo, la comunicación sobre la trayectoria de las políticas puede ayudar a los hogares y las empresas a planificar sus propias acciones y, por lo tanto, podría aumentar la confianza y la inversión. Para fortalecer la confianza del mercado y reducir la incertidumbre sobre la salud del sistema financiero y las empresas individuales, algunas autoridades han divulgado los resultados de las pruebas de estrés relacionadas con COVID u otros análisis. Cualquier divulgación o comunicación de este tipo sobre la salud del sistema financiero debe reconocer la incertidumbre con respecto al escenario macroeconómico futuro. Si se divulgan los resultados de las pruebas de resistencia, las autoridades deberían considerar la posibilidad de acompañarlos con un análisis de las implicaciones políticas.

5. Mirando hacia el futuro

El evento COVID-19 aún puede poner a prueba la resiliencia del sistema financiero global. Las previsiones económicas se han revisado al alza, y las valoraciones de los activos optimistas podrían verse puestas a prueba por un nuevo aumento de los rendimientos de los bonos del gobierno. Al mismo tiempo, la incertidumbre sigue siendo alta en el contexto del progreso desigual de la vacunación y la continuación de las medidas de contención. Los ciclos económicos asíncronos podrían conducir a una ampliación de los diferenciales de tasas de interés entre las economías, lo que podría inducir salidas desordenadas de capital de las EME a medida que las inversiones denominadas en dólares se reasignan repentinamente entre jurisdicciones.

La identificación temprana de las vulnerabilidades sistémicas sigue siendo una prioridad. El bajo nivel actual de insolvencias empresariales puede basarse en el apoyo continuo a las políticas. Los bancos y los prestamistas no bancarios aún podrían enfrentar pérdidas adicionales a medida que estas medidas se desenrollan, lo que revela el alcance de la cicatriz económica 22 en todos los sectores y jurisdicciones. Los resultados de las recientes pruebas de resistencia bancarias sugieren que los bancos más grandes están bien capitalizados y seguirán siendo resistentes en una serie de escenarios de recuperación. Sin embargo, puede haber preguntas sobre la voluntad de los bancos de mantener el financiamiento de la economía real en un entorno de deterioro de la calidad crediticia del sector no financiero. Preservar la estabilidad financiera es una condición previa necesaria para garantizar el flujo fluido de la financiación a la economía real.

Una futura flexibilización gradual y específica de las medidas de apoyo a la COVID-19 debería apoyar la estabilidad financiera durante la recuperación.25 Las autoridades pueden seguir un enfoque flexible y contingente del Estado, ajustándose y retirándose gradualmente, garantizando que las medidas sean específicas; exigir a los beneficiarios que opten por participar; hacer que las condiciones en las que se presta el apoyo sean cada vez menos generosas; y la secuenciación de la retirada de las medidas de apoyo. La comunicación clara, consistente y oportuna sobre las intenciones de las políticas puede ayudar a la economía a adaptarse a los cambios en la política.

Uno de los legados de la pandemia puede ser la acumulación de apalancamiento y sobreendeudamiento en el sector no financiero. El alto endeudamiento corporativo y, en algunos casos, soberano ya era una preocupación antes del brote de COVID-19. El apoyo crediticio rápido y grande ha aumentado los niveles de deuda, especialmente en los sectores más afectados. Esto se justifica en el contexto de un shock exógeno como el producido por la pandemia, pero también puede mantener solventes a las empresas inviables con efectos en cadena sobre la economía y el sistema financiero. Abordar el sobreendeudamiento, incluso facilitando la salida del mercado de empresas inviables y una reasignación eficiente de recursos a empresas viables, puede ser una tarea clave para los responsables de la formulación de políticas en el futuro.

La experiencia de la COVID-19 refuerza la importancia de completar los elementos restantes del programa de reforma posterior a la crisis. En general, las partes del sistema financiero mundial en las que la aplicación de las reformas posteriores a la crisis está más avanzada mostraron una mayor resiliencia. Los beneficios para la estabilidad financiera de la aplicación plena, oportuna y coherente de las reformas del G20, incluso con respecto a Basilea III, los derivados extrabursátiles, los marcos de resolución y las NBFI, siguen siendo tan pertinentes como cuando se acordaron inicialmente. Al mismo tiempo, será importante evaluar el funcionamiento de las reformas durante el evento COVID-19 con más profundidad y evaluar si estas reformas, una vez implementadas, están funcionando efectivamente según lo previsto. Esto incluye analizar y comprender cómo ha funcionado la política macro prudencial en la práctica.

La evidencia reunida hasta ahora ya sugiere que algunos aspectos específicos de cómo funcionó el marco regulatorio posterior a la crisis deberían examinarse más a fondo. Esto incluye el papel y la usabilidad de los colchones de capital y liquidez; la eficacia de los elementos anticíclicos en la regulación prudencial; y las posibles fuentes restantes de excesiva prociclicidad cuyo impacto puede haberse visto amortiguado o retrasado como resultado del apoyo oficial del sector.

Las vulnerabilidades en partes del sector NBFI deben abordarse con prioridad, manteniendo el impulso y la ambición en el trabajo en curso. Las estructuras y mecanismos subyacentes que expusieron al sistema financiero a tensiones considerables en marzo de 2020 siguen vigentes. Es importante avanzar en el amplio programa de trabajo que el FSB ha desarrollado, en colaboración con los SSB, para mejorar la resiliencia del sector NBFI al tiempo que preserva sus beneficios. Esto incluye el trabajo de política para mejorar la resiliencia del FMM y el análisis de las vulnerabilidades en los fondos abiertos, el papel de los márgenes y los impulsores de la liquidez del mercado de bonos. La coordinación internacional de las respuestas políticas de las NBFI puede ayudar a evitar el arbitraje regulatorio y la fragmentación del mercado, dadas las actividades transfronterizas de muchas entidades en este sector. Las medidas para garantizar que el marco regulador ofrezca el nivel de resiliencia previsto también incluyen trabajos para evaluar la adecuación de los recursos financieros de las CCP a la luz de su importancia sistémica.

La COVID-19 ha reforzado la necesidad de promover la resiliencia en medio de un rápido cambio tecnológico en la economía y el sistema financiero mundial. El rápido uso y adaptación de las nuevas tecnologías ha ayudado a las empresas a operar eficazmente en el nuevo entorno. Al mismo tiempo, han puesto de relieve la necesidad de garantizar la resiliencia operativa en un entorno de mayor dependencia de la externalización y de los proveedores de servicios externos, incluso sobre una base transfronteriza. En términos más generales, el impulso que la COVID-19 parece haber dado a los servicios financieros digitales, en particular a las diversas formas de pagos digitales, refuerza la necesidad de garantizar que los marcos y enfoques reglamentarios proporcionen una base sólida para aprovechar los beneficios de dicha innovación y contener al mismo tiempo sus riesgos.

Los próximos pasos sobre estas cuestiones se establecerán en el informe final de octubre. Este informe provisional se utilizará para colaborar con las partes interesadas externas en las conclusiones preliminares y las cuestiones planteadas en el análisis hasta la fecha. El informe final a la Cumbre del G20 en octubre reflejará cualquier trabajo adicional del FSB / SSB para entonces y las conclusiones de la participación de las partes interesadas, y establecerá lecciones tentativas y próximos pasos para abordar los problemas identificados.

1 These measures included the release of the countercyclical capital buffer and of other systemic risk buffers; encouragement to use capital and liquidity buffers; restrictions on dividends, share buybacks and bonuses; asset classification guidance; flexibility in the application of prudential requirements; reduction of operational burden; and targeted supervisory activities. See the FSB report on the COVID-19 pandemic: Financial stability implications and policy measures taken (July 2020) for details.

2 See the FSB report on the COVID-19 pandemic: Financial stability impact and policy responses (November 2020).

3 The analysis of the impact of Basel reforms reflects data from 2013 onwards to discount the build-up of capital that took place during and immediately after the 2008 financial crisis.

4 See the FSB Evaluation of the effects of too-big-to-fail reforms: Final Report (March 2021).

5 In November 2019, the IAIS adopted a range of key reforms, including an enhanced set of Insurance Core Principles (ICPs); the Common Framework for the Supervision of Internationally Active Insurance Groups (ComFrame); and the Holistic Framework for the assessment and mitigation of systemic risk in the insurance sector (Holistic Framework). See the Aggregate Report on the Results of the Holistic Framework Baseline Assessment (June 2021).

6 See the IAIS 2020 Global Insurance Market Report (December 2020).

7 See the FSB Holistic Review of the March Market Turmoil (November 2020).

8 See the FSB report on the COVID-19 pandemic: Financial stability implications and policy measures taken (April 2020).

9 See the FSB report on Market Fragmentation: Updates on ongoing work (October 2020).

10 See the FSB website for information on COVID-19 policy responses and related statements by the G20, FSB and SSBs.

11 See the BCBS report on Early lessons from the Covid-19 pandemic on the Basel reforms (July 2021).

12 See the FSB consultation report on Policy proposals to enhance money market fund resilience (June 2021).

13 Other factors included demands on liquidity in other parts of their business; internal risk management limitations; prudential requirements; and the move to a work from home environment, at least in the initial phase of the turmoil. See Box 3 of the FSB consultation report on Policy proposals to enhance money market fund resilience (June 2021).

14 Several member jurisdictions temporarily exempted central bank reserves from leverage ratio calculation, which may have eased banks’ balance sheet constraints on their intermediation activity. See the BCBS report on Early lessons from the Covid-19 pandemic on the Basel reforms (July 2021).

15 See the BCBS report on Early lessons from the Covid-19 pandemic on the Basel reforms (July 2021) and BCBS working paper 39 on “The procyclicality of loan loss provisions: a literature review” (May 2021).

16 See the IOSCO Thematic Review on Business Continuity Plans with respect to Trading Venues and Intermediaries (May 2021).

17 This included, for example, the extension of the implementation date of the final Basel III framework by one year, to 1 January 2023; the postponed implementation of the revised G-SIB framework by one year, to 2022; the deferral by one year of the two final implementation phases of the framework for margin requirements for non-centrally cleared derivatives; the extension of the implementation timelines for minimum haircut standards for non-centrally cleared securities financing transactions; and the deferral by one year of the Global Monitoring Exercise of the Holistic Framework for systemic risk in the insurance sector.

18 These functions include: providing consumer access to cash, electronic payments and other banking and lending services; as appropriate keeping branches and call centres open; processing claims under government support programmes; insurance services; risk management; supporting financial operations, such as staffing data and security operations centres; and supporting third-party providers who deliver core services.

19 See the BCBS Principles for operational resilience (March 2021).

20 For example, in Switzerland, almost 20% of all retail banking customers have used at least one online service for the first time during the crisis, and just 6% have made no use of them at all. See COVID-19 boosts digitalisation of retail banking by Deloitte (2020) and How COVID-19 has sped up digitization for the banking sector by EY (November 2020).

21 See the FSB discussion paper on Regulatory and Supervisory Issues Relating to Outsourcing and Third-Party Relationships (November 2020).

22 See the report by the Financial Services Information Sharing and Analysis Center on Navigating Cyber 2021: The Case for a Global FinCyber Utility.

23 See the FSB report on the COVID-19 pandemic: Financial stability impact and policy responses (November 2020).

24 See the FSB report on COVID-19 support measures: Extending, amending and ending (April 2021).

25 See the FSB report on COVID-19 support measures: Extending, amending and ending (April 2021).