

2.3. LOS REGULADORES Y SUPERVISORES

2.3.1. *EL TRABAJO DE BANCOS CENTRALES Y SUPERVISORES BANCARIOS*

CLARA ISABEL GONZÁLEZ MARTÍNEZ

Economista Senior, División de Análisis e Inteligencia de Mercados del Banco de España¹

INTRODUCCIÓN

En el ámbito de los bancos centrales y supervisores bancarios, se está trabajando cada vez más en el análisis de los riesgos financieros del cambio climático, tanto por la potencial naturaleza sistémica que pudiera afectar al conjunto de la economía y el sistema financiero, como por la necesidad de incorporar estos aspectos en sus prácticas supervisoras. Uno de los momentos clave, a partir del cual el sistema financiero y en particular los bancos centrales y supervisores comenzaron a prestar más atención a este tema, fue el discurso realizado por el gobernador del Banco de Inglaterra, Mark Carney en 2015, con título “*Breaking the Tragedy of the Horizon: Climate Change and Financial Stability*” donde ponía de manifiesto que los canales a través de los cuales el cambio climático puede afectar a la estabilidad financiera son tres: riesgos físicos, de transición y de responsabilidad. Los riesgos para la estabilidad financiera se minimizarán si la transición comienza pronto y sigue un camino predecible, de forma que ayude al mercado a anticipar la transición para evitar que el calentamiento global alcance los 2°C respecto a los niveles preindustriales. Carney (2015) ponía de manifiesto que, dado que los riesgos asociados al cambio climático se caracterizan por tener un horizonte largo e indefinido, que es mayor que el habitual en la toma de decisiones de los agentes económicos, su materialización supone un coste para las generaciones futuras que la generación actual no tiene un fuerte incentivo a hacer frente, de ahí la denominación de “tragedia del horizonte”.

¹ Las opiniones expresadas en este capítulo son en exclusiva las de su autora y, por tanto, no necesariamente coinciden con los del Banco de España o los del Eurosistema.

Desde entonces, los bancos centrales y supervisores han trabajado en comprender las implicaciones que el cambio climático puede tener para el sistema financiero, y en particular el bancario. Fundamentalmente, los riesgos financieros asociados pueden provenir, tanto de los riesgos físicos, derivados del aumento de la frecuencia y severidad de fenómenos climáticos y así como cambios progresivos de más largo plazo, como de los riesgos de transición, vinculados con el proceso de cambio hacia una economía descarbonizada que pueden provenir de implantación de políticas, nuevas tecnologías y cambios en las preferencias en los consumidores (véase NGFS (2019a)).

La creación de la *Network of Central Banks and Supervisors for Greening the Financial System* (NGFS) en diciembre de 2017, de la cual forman parte 83 bancos centrales y supervisores y 13 observadores de todo el mundo (a diciembre de 2020), ha supuesto también un gran avance. Su objetivo es intercambiar experiencias y conocimiento en cuanto a la supervisión micro y macro prudencial de los aspectos relacionados con el cambio climático, identificar las mejores prácticas y promover la financiación verde. La NGFS publicó en abril de 2019 seis recomendaciones dirigidas tanto a sus miembros como a otros participantes del sistema financiero recogidas en NGFS (2019a). En concreto son: i) integración de los riesgos relacionados con el clima en el seguimiento de la estabilidad financiera y la microsupervisión, ii) integración de los factores de sostenibilidad en la gestión de la cartera propia, iii) cerrar las brechas de datos, iv) crear conciencia y capacidad intelectual, así como fomentar la asistencia técnica y el intercambio de conocimientos, v) lograr una información sólida y coherente a nivel internacional sobre el clima y el medio ambiente y vi) apoyar el desarrollo de una taxonomía de las actividades económica. En particular, estas dos últimas van dirigidas a los decisores de políticas. Como parte del trabajo de la NGFS, se han analizado los riesgos y las implicaciones macroeconómicas del cambio climático y su relación con el sistema financiero (NGFS, 2019b) y cómo los bancos centrales están incorporando los factores de sostenibilidad en la gestión de sus carteras propias (NGFS (2019c)). En 2020, los trabajos de los grupos de trabajo que forman la NGFS se han materializado en la publicación de una guía para supervisores (véase NGFS (2020a)), un análisis sobre el riesgo diferencial entre activos verdes y marrones (véase NGFS (2020b)), elaboración de escenarios climáticos y una guía para su uso en el análisis (véase NGFS (2020c) y NGFS (2020d) respectivamente), un análisis de los posibles efectos del cambio climático en los determinantes de la política monetaria (véase NGFS (2020e)), la identificación de prioridades de investigación (véase NGFS (2020f)) y un revisión sobre la incorporación del análisis de riesgos medioambientales por parte de instituciones financieras (véase NGFS (2020g)).

A lo largo de 2019, los bancos centrales fueron especialmente activos² en cuanto a poner en marcha: análisis sobre la exposición a los sectores que se verían más afectados, en especial por la transición hacia una economía de bajo carbono; en la valoración de los riesgos climáticos³; en la incorporación de dichos riesgos en el desarrollo de pruebas de

² Véase González y Núñez (2020) para un mayor detalle de las herramientas que están poniendo en marcha los bancos centrales respecto al cambio climático.

³ Por ejemplo, Banco Central Europeo, Bank of England, Banque de France y ACPR, Banco de España, De

resistencia⁴ y en la incorporación de criterios ASG (Ambientales, Sociales y de Gobernanza) o de Inversión Sostenible y Responsable (ISR) en la gestión de las carteras propias. Por su parte, el Banco Central Europeo está analizando las áreas donde el cambio climático tendría implicaciones, en particular, según BCE (2020a) se está trabajando en: i) el análisis macroeconómico y modelización, ii) el desarrollo del seguimiento y evaluación de los riesgos de estabilidad financiera, incluyendo pruebas de resistencia, iii) la supervisión bancaria, iv) la integración de consideraciones de riesgo climático en las operaciones de inversión de la cartera propia, v) la evaluación del impacto en la orientación de su política monetaria, vi) participación en foros europeos e internacionales y vii) protegiendo el medioambiente a través de su sistema propio de gestión medioambiental.

El supervisor bancario europeo o Mecanismo Único de Supervisión, ha identificado los riesgos climáticos como riesgos a seguir desde la perspectiva supervisora tanto en su mapa de riesgos para 2019 como 2020 (BCE (2018) y BCE (2019)). Además, ha elaborado un documento centrado en las expectativas supervisoras sobre la gestión de estos riesgos en relación al modelo de negocio y estrategia, la gobernanza, la gestión del riesgo y la divulgación de información de las entidades bancarias (véase BCE (2020b)). Otros supervisores europeos que han publicado documentos específicos con sus expectativas supervisoras respecto a los riesgos de cambio climático y medioambientales son: Prudential Regulation Authority - Bank of England en Reino Unido, *Federal Financial Supervisory Authority (BaFin)* de Alemania, *De Nederlandsche Bank (DNB)* de los Países Bajos.

La Autoridad Bancaria Europea (EBA, por sus iniciales en inglés) publicó a finales de 2019 su Plan de Acción en Finanzas Sostenibles para integrar los factores ambientales, sociales y de gobernanza (ASG por sus iniciales) en el ámbito bancario. Esto forma parte de llamamiento realizado por parte de la Comisión Europea en su Plan de Acción sobre Financiación Sostenible. El mismo mandato respecto a sus respectivas áreas ha sido también dirigido a las otras autoridades que forma parte del sistema europeo de Supervisores Financieros: la Autoridad Europea de Valores y Mercados (ESMA) y la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (EIOPA).

CASO DE ESTUDIO: PLAN DE ACCIÓN EN FINANZAS SOSTENIBLES DE LA EBA

El Plan de Acción en Finanzas Sostenibles elaborado por la EBA a finales de 2019, recoge las principales líneas de su plan de trabajo relacionadas con factores y riesgos ASG, así como los informes, consejos, guías y estándares técnicos en este tema⁵. Los objetivos de la EBA en cuanto a finanzas sostenibles incluyen mejorar el actual marco regulatorio para las instituciones de cara a fomentar que sus operaciones se realicen de forma sostenible e introduciendo consideraciones de sostenibilidad en la estrategia y gestión de riesgos y proporcionando a los supervisores herramientas adecuadas para entender, monitorizar

Nederlandsche Bank de los Países Bajos y Fininspektionen de Suecia.

⁴ Por ejemplo, De Nederlandsche Bank (DNB) de los Países Bajos, Bank of England, Banque de France, Danmarks National Bank, Banco de España, EBA y BCE.

⁵ Para un mayor detalle véase EBA (2019a).

y evaluar los riesgos ASG en sus prácticas supervisoras. Aunque los mandatos dados a la EBA se refieren a los tres factores, ambiental, social y de gobernanza, en la primera fase los trabajos se están concentrando en los factores medioambientales y especialmente en los del cambio climático.

La EBA, como parte de su funcionamiento y de su propia regulación, tiene que tener en cuenta que los modelos de negocio sean sostenibles y también la integración de factores ASG dentro de su ámbito de actuación, de forma que debería desarrollar un sistema de seguimiento para evaluar la materialidad de los riesgos ASG teniendo en cuenta el Acuerdo de París, tal y como recoge en el Plan de Acción. También debería desarrollar metodologías comunes para evaluar el efecto de diferentes escenarios económicos en la situación financiera de una institución, teniendo en cuenta los riesgos que puedan provenir de un desarrollo medioambiental adverso.

Mandatos. El paquete regulatorio CRR2/CRD5 incluye tres mandatos para la EBA en el área de las finanzas sostenibles.

- El primero de ellos para evaluar la potencial incorporación de los riesgos ASG en el proceso de evaluación supervisora realizado por las autoridades competentes (artículo 98(8) de CRD2). Para ello, forma parte de la evaluación de la EBA: i) el desarrollo de una definición uniforme de los riesgos ASG, ii) el desarrollo de un criterio para entender el impacto de los riesgos ASG en la estabilidad de las instituciones en el corto, medio y largo plazo, iii) los procesos realizados por las instituciones para identificar, evaluar y gestionar estos riesgos, y iv) los métodos de análisis y herramientas para evaluar el impacto de los riesgos ASG en las actividades de préstamos e intermediación financiera de las instituciones.
- El segundo mandato (artículo 449a de CRR2), requiere a las grandes instituciones que realizan emisiones en bolsa a reportar información sobre riesgos ASG, riesgos físicos y de transición al que se refiere el punto anterior. La EBA tiene que desarrollar los estándares técnicos para implementar los requisitos de divulgación de información incluidos en la Parte Octava de la CRR2 y especificará dicho reporte como parte de los estándares técnicos en Pilar 3.
- El tercer mandato (artículo 501c de CRR2) requiere a la EBA evaluar si estaría justificado un tratamiento prudencial específico a las exposiciones de activos o actividades asociadas con objetivos medioambientales o sociales, como parte de los requisitos de capital en Pilar 1.

Otras normas en las que la EBA está trabajando son la nueva regulación *Investment Firms Regulation* (IFR) y la directiva *Investment Firms Directive* (IFD) que contienen mandatos similares a los de CRR2/CRD5 en cuanto a riesgos ASG. También ha trabajado en la Acción 10 del Plan de Acción de la Comisión Europea, sobre la adopción de una gobernanza corporativa sostenible y atenuando el corto plazo en los mercados de capitales. Esto último se refiere a que las posibles presiones cortoplacistas por parte de los mercados

de capitales puedan suponer un problema en la toma de decisiones de las empresas a la hora de hacer frente a riesgos de largo plazo, como son los relacionados con el cambio climático. La EBA, publicó el informe que responde a esta acción particular en diciembre de 2019 (véase EBA (2019b)).

Calendario. El trabajo planteado por la EBA se realizará en un horizonte temporal hasta el año 2025, en concreto:

- En el *área de estrategia y gestión de riesgos* se trabajará a lo largo de 2020 y 2021. Esto incluye el borrador de guías sobre concesión y seguimiento de préstamos, donde se han incluido referencias a factores ASG. También el informe para dar cumplimiento al artículo 98(8) de la CRD5, sobre el desarrollo de definiciones de riesgos ASG, desarrollo de métodos para entender su impacto en las entidades, estrategias para ser implementadas por las instituciones para su evaluación y gestión y su potencial inclusión en la revisión supervisora. Esto último podría dar lugar, más adelante a guías para las instituciones y supervisores.
- En cuanto a *identificación de métricas clave (cualitativas y cuantitativas) y divulgación*, será una parte clave del trabajo de la EBA. Se está desarrollando estándares técnicos para implementar los requisitos de información incluidos en la Parte Octava de la CRR, incluidos los relacionados con ASG. Esto se basará en lo ya existente como el suplemento a las guías sobre información no financiera sobre divulgación de información climática, la taxonomía europea y el *FSB Task Force on Climate-related Financial Disclosures* (TCFD).
- Las *pruebas de resistencia y análisis de escenarios* es otra de las áreas donde la EBA debe desarrollar metodologías comunes para evaluar el efecto de escenarios económicos en la posición financiera de las instituciones, teniendo en cuenta los riesgos procedentes de desarrollos medioambientales adversos, y el impacto de los riesgos de transición procedentes de cambios en políticas ambientales. En particular, la EBA también tiene el mandato (artículo 98 CRD5) de desarrollar criterios cualitativos y cuantitativos, como pruebas de resistencia y análisis de escenarios para la evaluación de los riesgos ASG bajo escenarios con diferentes severidades, tanto para riesgos físicos como de transición. En el corto plazo, se va a realizar un análisis de sensibilidad para riesgos climáticos en la segunda mitad de 2020 para un grupo de bancos voluntarios y centrado en riesgos de transición con un horizonte de tiempo más largo.
- La EBA también tiene que evaluar si el *tratamiento prudencial diferenciado relacionado con actividades o activos asociados con objetivos ambientales o sociales* estaría justificado (mandato del artículo 501c de CRR2). Dado la complejidad y potencial impacto de este trabajo se van a realizar dos fases de trabajo, en primer lugar, se publicará un papel de discusión que se tendrá en cuenta en el informe final cuyo plazo es junio de 2025.

Por último, los factores ASG pueden afectar al modelo de negocio de las instituciones y las potenciales consecuencias del cambio climático, tanto a través de los riesgos físicos

como de transición, suponen nuevos retos para la gestión de riesgos y el proceso de supervisión. Para hacer frente, el Plan de Acción de la EBA también recoge sus **expectativas respecto a las entidades**, que tendrán que considerar poner en marcha actuaciones en tres áreas concretas:

- 1) **Estrategias y gestión del riesgo.** La EBA anima a las instituciones a actuar proactivamente e incorporar las consideraciones ASG en su estrategia de negocio y gestión de riesgos. Así mismo se alienta a integrar los riesgos ASG en sus planes de negocio, gestión del riesgo, marco de control interno y procesos de toma de decisiones, a través de la identificación de métricas clave, asociadas a objetivos de balance, y acuerdos de gobernanza.
- 2) **Divulgación.** Actualmente, existen un número referencias relevantes en este tema, como son las *Guidelines on non-financial reporting: supplement on reporting climate-related information*, consistentes con la *Non-Financial Reporting Directive*, y la taxonomía de la UE. En particular, la EBA anima a las entidades a continuar su trabajo en cuanto a divulgación siguiendo dicha Directiva, así como la participación en otras iniciativas. También se alienta a la identificación de algunas métricas simples que aporten transparencia sobre el proceso de integración de los riesgos de cambio climático sus objetivos empresariales, estrategias, procesos de toma de decisiones y gestión del riesgo.
- 3) **Análisis de escenarios y pruebas de resistencia.** La EBA anima a las instituciones a adoptar escenarios de cambio climático y a usar análisis de escenarios como una herramienta de análisis para conocer el alcance de las exposiciones afectadas por la potencial magnitud de los riesgos físicos y de transición.

REFERENCIAS

- BCE (2018). ECB Banking Supervision - Risk Assessment for 2019. <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ra/ssm.ra2019.en.pdf>
- BCE (2019). ECB Banking Supervision - Risk Assessment for 2020. <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/ra/html/ssm.ra2020~a9164196cc.en.html#toc2>
- BCE (2020a). Annual Report 2019.
- BCE (2020b). Guide on climate-related and environmental risks. Supervisory expectations relating to risk management and disclosure. November 2020.
- Carney, M. (2015). Breaking the tragedy of the horizon - climate change and financial stability. Bank of England. Speech at Lloyd's of London. 29 September 2015.
- González, C. I. y S. Núñez (2020). "Cambio climático y sistema financiero: una necesaria mirada al futuro". Papeles de Economía Española, n°163, pp. 130 – 145.
- EBA (2019a). Action Plan on Sustainable Finance. December 2019.
- EBA (2019b). EBA report on undue short-term pressure from the financial sector on corporations. December 2019.
- NGFS (2019a). First Comprehensive Report. A Call for action. April 2019.

- NGFS (2019b). Macroeconomic and Financial Stability. Implications of Climate Change. Technical supplement to the First NGFS Comprehensive Report. July 2019.
- NGFS (2019c). A Sustainable and Responsible Investment Guide for Central Banks' Portfolio Management. October 2019.
- NGFS (2020a). Guide for Supervisors: integrating climate-related and environmental risks into prudential supervision. May 2020.
- NGFS (2020b). Status report on financial institutions' practices with respect to risk differential between green, non-green and brown financial assets and a potential risk differential. May 2020.
- NGFS (2020c). NGFS climate scenarios for central banks and supervisors. June 2020.
- NGFS (2020d). Guide to climate scenario analysis for central banks and supervisors. June 2020.
- NGFS (2020e). Climate change and monetary policy: initial takeaways. June 2020.
- NGFS (2020f). The macroeconomic and financial stability impacts of climate change: research priorities. June 2020.
- NGFS (2020g). Overview of Environmental Risk Analysis by Financial Institutions. September 2020.