

NUEVAS HERRAMIENTAS MACROPRUDENCIALES SOBRE LA ACTIVIDAD DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO EN ESPAÑA¹

El Real Decreto-ley 22/2018 y el Real Decreto 102/2019 habilitaron al Banco de España para desarrollar un nuevo conjunto de instrumentos macroprudenciales aplicables sobre el sector bancario para hacer frente a riesgos de naturaleza sistémica, que incluye un colchón de capital anticíclico sectorial (CCAS), que se integra como un componente adicional del colchón de capital anticíclico (CCA), límites a la concentración sectorial (LCS) de exposiciones crediticias y límites y condiciones sobre la concesión de préstamos y otras operaciones (BBIs, por las siglas en inglés *Borrower Based Instruments*, que es como se conoce este instrumento a nivel internacional). Este desarrollo regulatorio se enmarca en una reforma más amplia de creación de la Autoridad Macroprudencial Consejo de Estabilidad Financiera (AMCESFI) y asignación de nuevas herramientas macroprudenciales a las tres autoridades supervisoras sectoriales: el Banco de España, la CNMV y la DGSFP.

En este contexto, el pasado 2 de febrero, el Banco de España presentó a consulta pública un proyecto de modificación de la Circular 2/2016 sobre supervisión y solvencia de las entidades de crédito^{2,3}. Esta reforma pretende, en primer lugar, establecer una nueva regulación del CCAS que sea coherente con la redacción revisada del artículo 45.1 de la Ley 10/2014, y que permite al Banco de España exigirlo tanto sobre todas las exposiciones de crédito de una entidad, como sólo sobre las de un determinado sector (CCAS definido como componente sectorial del CCA). Igualmente, la reforma desarrolla normativamente la fijación de LCS de exposiciones crediticias, y también de ciertos límites y condiciones sobre la concesión de BBIs.

El Banco de España, como autoridad designada para el uso de instrumentos macroprudenciales para el sector bancario, tiene la responsabilidad de proteger la estabilidad financiera, tratando de evitar que se generen perturbaciones financieras sistémicas con potencial impacto negativo sobre la economía real. Para ello, debe disponer de las herramientas necesarias para llevar a cabo de forma efectiva dicha tarea⁴.

El objetivo del CCAS es contener el riesgo sistémico procedente de potenciales desequilibrios (crecimiento excesivo del crédito) que puedan originarse en un determinado sector de actividad económica, tratando de alterar el coste relativo del crédito, en términos de capital regulatorio, concedido a tal sector. A su vez, para prevenir efectos colaterales no deseados de su aplicación, es necesario supervisar la reacción en el resto de sectores para evitar que el excesivo crecimiento del crédito se desplace a ellos. El CCAS busca también dotar a las entidades con recursos de capital suficientes para afrontar las potenciales pérdidas de una propagación desordenada de los desequilibrios originados en el sector en el que se identifica un crecimiento de crédito excesivo.

El desarrollo del CCAS debe encontrar un equilibrio adecuado entre la precisión en la definición de los sectores de actividad que originan desequilibrios y el alcance de la misma. La evidencia histórica muestra que han sido las exposiciones a sectores concretos de actividad económica las que han concentrado la mayor parte de los riesgos sistémicos en crisis anteriores, como es el caso del sector inmobiliario antes de la crisis financiera global (véase gráfico 1). Por otro lado, los sectores sujetos a la medida deben definirse de forma lo suficientemente amplia para evitar que la herramienta carezca del alcance generalizado propio de su finalidad macroprudencial. La evidencia empírica sugiere que el CCAS deberá activarse generalmente en las etapas más tempranas del desarrollo del riesgo sistémico. Su liberación debería ser inmediata si se materializa el riesgo sistémico y progresiva si se va corrigiendo.

La herramienta LCS limita el volumen total de las exposiciones crediticias a un sector concreto. Esta limitación se define en términos relativos a una medida de capital, no como un límite al nivel absoluto de exposición. Así, si una entidad en concreto decidiera seguir incrementando su exposición en un sector sujeto a este límite, podrá hacerlo siempre que incremente su nivel de capital en proporción suficiente. De esta forma, podría afrontar las potenciales pérdidas en el sector en el que se

1 Este recuadro está basado en el contenido del artículo de C. Trucharte Artigas, «Nuevas Herramientas Macroprudenciales para las entidades de crédito», ICE, Revista de Economía, Número 918, 2021.

2 Más detalles de la consulta pública, así como el proyecto de circular, pueden consultarse en [Circulares del Banco de España](#).

3 El Real Decreto-ley, RDL 22/2018 puso a disposición del Banco de España y de las otras autoridades supervisoras sectoriales españolas nuevas herramientas macroprudenciales. Para el sector bancario, el Real Decreto-ley 22/2018 amplía las herramientas ya existentes en la Ley 10/2014.

4 En Castro, C. y A. Estrada, «Completando el conjunto de herramientas de la política macroprudencial en España: los nuevos instrumentos a disposición del Banco de España», próximamente en Revista de Estabilidad Financiera, primavera 2021, Banco de España, se presenta un análisis empírico de la efectividad de estos nuevos instrumentos a disposición del Banco de España.

NUEVAS HERRAMIENTAS MACROPRUDENCIALES SOBRE LA ACTIVIDAD DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO EN ESPAÑA (cont.)

Gráfico 1
BRECHAS DE CRÉDITO-PIB. TOTAL Y SECTORIAL (crédito inmobiliario) (a)



Gráfico 2
RATIO DEL CRÉDITO AL SECTOR INMOBILIARIO SOBRE EL CAPITAL TOTAL



FUENTE: Banco de España.

a Las brechas de crédito-PIB se corresponden a los datos de diciembre de cada uno de los años.

acumula el riesgo sistémico. El gráfico 2 muestra como la exposición al crédito inmobiliario creció en relación al capital bancario antes de la crisis financiera global, y como se corrigió posteriormente.

Al tratarse también de una herramienta sectorial, el LCS tiene algunas características análogas a las del CCAS, siendo de nuevo necesario analizar con cautela los potenciales efectos hacia otros sectores que podrían producir los límites en un sector específico, e identificar adecuadamente los sectores con efecto sobre el riesgo sistémico. La diferencia clave de esta herramienta con respecto al CCAS estriba en que su activación conseguiría limitar de forma más directa el crecimiento de la concentración del crédito sectorial (ya que se realiza vía una restricción de cantidad), mientras que la aplicación del CCAS actuaría más a través de desincentivos, al encarecer en términos relativos de capital el incremento de la exposición crediticia al sector, o sectores, sobre los que hubiera sido activado. Por este motivo, el LCS se puede considerar, en general, de último recurso, cuando el riesgo sistémico se encuentre en una etapa de desarrollo tardía y el resto de instrumentos hayan sido ineficaces. Si bien, en circunstancias especiales también se podría utilizar con mayor anticipación. Su desactivación debería ser inmediata tras la materialización o la disipación del riesgo sistémico.

Las herramientas BBIs monitorizan los estándares crediticios en la concesión de las operaciones de financiación (por ejemplo, valor de las garantías, plazo, capacidad de devolución del préstamo, etc.). La evidencia disponible indica que préstamos concedidos bajo criterios laxos, bien en términos del valor cubierto por la garantía requerida, bien del apalancamiento, bien del esfuerzo financiero exigido a los acreditados, o bien de su vencimiento, presentan, a posteriori, mayores riesgos para su devolución⁵.

La decisión de establecer límites sobre unas características y no sobre otras dependerá de la naturaleza del riesgo sistémico, y en función de la misma se decidirá la alternativa más eficaz para su mitigación. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la fijación de límites sobre una determinada característica, puede conducir a relajaciones en otras, obligando a actuar sobre varias características a la vez. Además, la relajación de estándares puede trasladarse hacia otras carteras de crédito, obligando a extender las medidas a las mismas.

La regulación de los BBIs también debe contemplar la posibilidad de que las limitaciones sean moduladas en función de las características del prestatario y del prestamista para así garantizar su eficacia y que su impacto no recaiga de forma desmedida sobre un colectivo concreto o dificulte la actuación de otras políticas públicas.

5 Véase Galán, J., y M. Lamas, «Beyond the LTV ratio: new macroprudential lessons from Spain», Documento de trabajo, 2019, Banco de España, para un análisis empírico del impacto de las condiciones de concesión de préstamo hipotecario en España sobre su comportamiento en términos de impagos.

NUEVAS HERRAMIENTAS MACROPRUDENCIALES SOBRE LA ACTIVIDAD DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO EN ESPAÑA (cont.)

Estas limitaciones a través de BBIs se activarían individualmente, o de forma conjunta, y estarán vigentes con otros instrumentos macroprudenciales. En general, este instrumento se debería activar en estadios intermedios de desarrollo del riesgo sistémico.

La reforma de la Circular 2/2016 expande así el conjunto de herramientas disponibles hasta la fecha al Banco de España en su función de autoridad designada para el uso de instrumentos macroprudenciales para el sector bancario. Estas herramientas se ajustan de forma específica al control del riesgo sistémico y permitirían así limitar, por ejemplo, los potenciales efectos adversos que

una política monetaria excesivamente laxa puede tener sobre la toma excesiva de riesgos de los agentes. Estas herramientas son además adaptables al ciclo financiero y a perturbaciones específicas sobre el sector bancario español, siendo estas características muy útiles para la construcción de capacidad de resistencia y de absorción de *shocks* inesperados, como evidencia la actual crisis económica asociada a la pandemia del Covid-19. La realización de estos objetivos del nuevo marco deberá apoyarse en las capacidades de análisis de riesgos del Banco de España y una aplicación medida de este nuevo conjunto amplio de herramientas.