

3

POLÍTICA MACROPRUDENCIAL



EVOLUCIÓN DE RIESGOS SISTÉMICOS

En el seguimiento habitual de los riesgos sistémicos a través de indicadores y pruebas de resistencia, no se detectaron alertas de riesgo.



HERRAMIENTAS MACROPRUDENCIALES

Se fijan regularmente dos tipos de colchones de capital: CCA y colchones para EISM/OEIS. La Circular 5/2021 desarrolla tres nuevos instrumentos: i) componente sectorial del CCA; ii) límites a la concentración sectorial, y iii) límites y condiciones a la concesión de préstamos.



COLCHÓN DE CAPITAL ANTICÍCLICO (CCA)

Se mantuvo en el 0 % por ausencia de nuevos desequilibrios en el ciclo de crédito, que, no obstante, sigue influido por los efectos económicos y financieros derivados de la pandemia.



ENTIDADES DE IMPORTANCIA SISTÉMICA

Se identificaron una Entidad de Importancia Sistémica Mundial (EISM) y cuatro Otras Entidades de Importancia Sistémica (OEIS).



AMCESFI

2021 fue el tercer año de actividad de AMCESFI, la autoridad macroprudencial nacional para el conjunto del sistema financiero en la que participa el Banco de España.



COORDINACIÓN EN EL MUS

Se colaboró con el BCE y las autoridades nacionales del MUS en materia de: i) análisis de riesgos para la estabilidad financiera, e ii) intercambio de información sobre medidas macroprudenciales nacionales.

3.1 Herramientas macroprudenciales

La política macroprudencial agrupa un conjunto de herramientas prudenciales diseñadas para mitigar los riesgos y vulnerabilidades de carácter sistémico identificados y así aumentar la capacidad de absorción de perturbaciones por parte de las entidades. El Banco de España realiza un seguimiento regular del riesgo sistémico mediante una serie de indicadores y metodologías, como, por ejemplo, las pruebas de resistencia (*stress tests*) de las entidades bancarias españolas¹. A partir de este análisis, el Banco de España fija regularmente dos colchones macroprudenciales de capital con los que aborda la acumulación de riesgos cíclicos y estructurales, respectivamente: i) el CCA, y ii) los colchones para entidades españolas de importancia sistémica mundial (EISM) y doméstica (OEIS).

De manera destacada, el Banco de España culminó a finales de 2021 el desarrollo de una circular sobre las nuevas herramientas macroprudenciales sobre entidades de crédito (véase recuadro 3.1)². Por otro lado, el marco macroprudencial europeo recogido en la normativa de requerimientos de capital (CRR y CRD) será revisado en los próximos meses. Para acometer esta revisión del marco macroprudencial, la Comisión Europea ha solicitado informes consultivos al BCE, la EBA y la JERS.

3.1.1 Pruebas de resistencia

Desde 2014, el Banco de España realiza ejercicios prospectivos para medir la capacidad de resistencia de las entidades de crédito ante la hipotética materialización de riesgos macroeconómicos y financieros. El principal objetivo de estas pruebas de resistencia es evaluar la robustez, en términos de solvencia, de las entidades de crédito españolas bajo diferentes escenarios macroeconómicos que recogen hipótesis sobre la evolución de la economía. Estos ejercicios se realizan empleando una herramienta analítica desarrollada internamente, el denominado

1 Para más detalles sobre indicadores para la identificación de riesgos, véase Banco de España (2021), *How do central banks identify risks? A survey of indicators. Banco de España Strategic Plan 2024: Risk Identification for the financial and macroeconomic stability*, Documentos Ocasionales, n.º 2125.

2 Para más información, véase la renovada sección de «Estabilidad Financiera y Política Macroprudencial», del sitio web del Banco de España.

CIRCULAR DEL BANCO DE ESPAÑA SOBRE NUEVAS HERRAMIENTAS MACROPRUDENCIALES

El objetivo fundamental de la política macroprudencial es proteger la economía del riesgo sistémico. El carácter multidimensional de este riesgo y su naturaleza dinámica en el tiempo hacen necesario que se disponga de un conjunto amplio y variado de herramientas macroprudenciales con el que abordarlo.

Así, la [Circular 5/2021](#), de 22 de diciembre, que modifica la Circular 2/2016, desarrolla las tres nuevas herramientas macroprudenciales introducidas por el Real Decreto-ley 22/2018 y el Real Decreto 102/2019 en la legislación española de entidades de crédito: i) un componente sectorial del colchón de capital anticíclico (CSCCA); ii) límites a la concentración sectorial, y iii) límites y condiciones a la concesión de préstamos y otras operaciones (conocidos en inglés como *Borrower Based Instruments*, BBI).

En primer lugar, se desarrolla el CSCCA. Su motivación es que en algunos momentos la mayor parte de los riesgos sistémicos se han concentrado en exposiciones a sectores concretos. En esos casos, las herramientas macroprudenciales agregadas serían menos efectivas, al aplicarse a todos los sectores por igual, e incluso podrían tener efectos contraproducentes, como un desplazamiento del crédito hacia los sectores con un mayor riesgo sistémico, ya que esas herramientas no son capaces de alterar los costes relativos de las exposiciones a sectores con distintos niveles de desequilibrio. La introducción de un CSCCA supone una mejora técnica de este colchón, pues permite su aplicación tanto sobre el conjunto de las exposiciones como sobre algunos sectores, o incluso sobre ambos simultáneamente. Su activación sobre sectores concretos se determinará a partir de un conjunto amplio de indicadores de alerta temprana sobre desequilibrios sectoriales en España,

que están correlacionados con incrementos del riesgo sistémico en el sistema financiero.

En segundo lugar, los límites a la concentración sectorial complementan al CSCCA, pues su activación permitiría frenar el crecimiento de la concentración a sectores específicos de forma más directa que este colchón, ya que imponen una restricción del volumen de las exposiciones sobre el total del capital disponible. En cambio, el CSCCA actuaría a través de desincentivos, al encarecer en términos de capital el crecimiento de la exposición crediticia. Dado que la concentración se define en términos de la ratio de exposición sectorial sobre el capital de nivel 1 ordinario (CET-1) de las entidades, la activación de un límite no supondría un techo absoluto a las exposiciones.

Por último, mientras que las dos herramientas anteriores inciden tanto en las operaciones ya existentes como en las nuevas, la fijación de límites y condiciones sobre la concesión de préstamos y otras operaciones afectaría exclusivamente al flujo de crédito nuevo, y su efecto esperado sería una reducción del riesgo implícito de cada nueva operación. Existe evidencia de que la aplicación de este tipo de límites cuando se observa una relajación generalizada de los estándares de concesión de crédito por parte de las entidades bancarias puede ayudar a limitar significativamente la materialización de pérdidas crediticias en entornos recesivos posteriores. Así, la circular establece distintos límites y condiciones susceptibles de ser activados, como, por ejemplo, límites al endeudamiento máximo de un prestatario en función de diversas variables (garantías aportadas e ingresos, entre otros), límites al plazo de vencimiento de las operaciones o exigencias mínimas de amortización del principal. Estas medidas se podrán activar de forma individual o conjunta, y podrán usarse también con otros instrumentos macroprudenciales.

FLESB. La herramienta FLESB emplea un enfoque *top-down*³, usando información altamente granular disponible gracias al reporte regulatorio y supervisor, y proyecta la evolución del balance y de la cuenta de resultados de las entidades en función de dichos escenarios en un horizonte de tres años.

3 En cada *Informe de Estabilidad Financiera* de otoño se muestran los resultados y las principales mejoras metodológicas incluidas en los distintos ejercicios. Además, se puede consultar la estructura básica del marco en Banco de España (2013), *Informe de Estabilidad Financiera*, noviembre.

Las pruebas de resistencia de 2021 se apoyan en los escenarios a tres años del ejercicio de estrés de la EBA de 2021⁴. Por lo tanto, contemplan un escenario base, que recoge la evolución más probable del entorno económico a lo largo del ejercicio, y un escenario adverso, que contempla la materialización de los principales riesgos de la economía europea identificados por la JERS y relacionados con la incertidumbre sobre la evolución de la pandemia del COVID-19. En este ejercicio, se mantiene una incertidumbre elevada sobre las consecuencias de la pandemia, por lo que se ha adaptado la herramienta FLESB en dos sentidos. En primer lugar, se considera la posibilidad de que en el horizonte de previsión se materialice un deterioro latente de la calidad crediticia, que no tuvo lugar en 2020 gracias al efecto positivo de las medidas de apoyo. En segundo lugar, se incorpora el efecto de dichas medidas en la modelización, notablemente la extensión del programa de avales ICO. Adicionalmente, se incrementa la granularidad de la modelización de la probabilidad de impago de los créditos a actividades empresariales, para recoger la disparidad del impacto de la crisis según el sector de actividad del acreditado.

Los resultados agregados obtenidos, presentados en el gráfico 3.1, muestran una elevada capacidad de absorción de pérdidas por parte de las entidades de crédito españolas⁵, tanto en el escenario base como en el adverso. En concreto, en el escenario adverso las entidades de crédito españolas serían capaces de mantener su ratio CET-1 en un 10,4 %; en el base, la ratio CET-1 se incrementaría hasta el 13,8 %. No obstante, es necesario matizar que se observan diferencias significativas entre entidades en su posición inicial de solvencia, en su respuesta ante los distintos escenarios y en los desafíos a los que se enfrentan en el entorno económico actual. Por tanto, resulta necesario que el supervisor siga ejerciendo un seguimiento para comprobar que las entidades cuentan con recursos propios suficientes incluso ante la materialización de escenarios adversos y evaluar su resistencia en períodos de tensión.

Adicionalmente, en 2021 se utilizó el marco FLESB para evaluar el efecto a corto plazo, en un horizonte de tres años, de los costes derivados de un escenario de transición energética⁶. Si bien se observan incrementos en las probabilidades de impago, asimétricos por sectores y concentrados en aquellos con mayor intensidad de emisiones, estos resultan limitados, y ninguno de los escenarios planteados deriva en consumos significativos de capital para las entidades. El ejercicio sugiere que el eventual impacto a través de canales de actividad económica para el sector bancario del inicio de la transición energética sería contenido. Es

4 Los escenarios se pueden consultar en la [nota de prensa](#) de la EBA de 29 de enero de 2021.

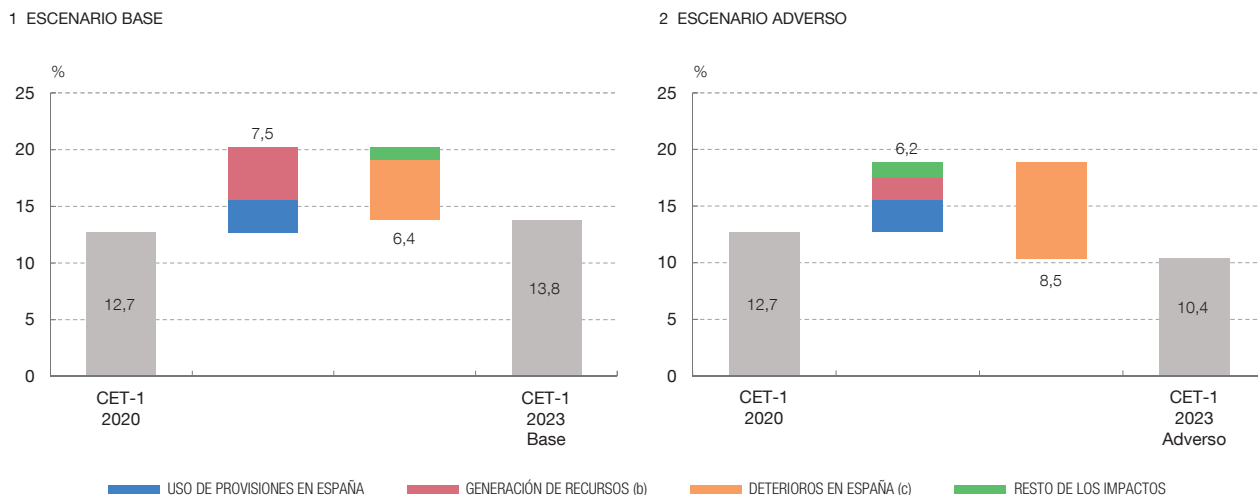
5 La muestra de entidades incluidas en este resultado agregado cubre la totalidad de las SI y una parte extensa de LSI. Para más referencias y para consultar los resultados por tipo de entidad, véase Banco de España (2021), «[Riesgos y capacidad de resistencia del sector financiero](#)», capítulo 2, *Informe de Estabilidad Financiera*, otoño.

6 Para mayor información, véase Banco de España (2021), «[Impacto en el sector bancario de los riesgos del cambio climático](#)», recuadro 3.1, *Informe de Estabilidad Financiera*, otoño.

Gráfico 3.1

PRUEBAS DE RESISTENCIA FLESB. IMPACTO SOBRE LA RATIO DE CET-1 (a)

Las entidades de crédito exhiben una notable capacidad de resistencia, a pesar del volumen de pérdidas por deterioro relativamente elevado en el negocio en España en ambos escenarios. En el escenario base, el uso de provisiones y la generación de recursos compensan las pérdidas por deterioro, mientras que, en el adverso, los deterioros adicionales y la menor capacidad de generar recursos llevan a una reducción en la ratio de CET-1 de 2023 frente a la de partida, aunque manteniéndose por encima de los umbrales mínimos exigibles.



FUENTE: Banco de España.

- a El efecto neto de los flujos positivos (negativos) se indica en la etiqueta de datos sobre (debajo) la barra correspondiente. Las ratios de CET-1 iniciales y finales se presentan bajo criterio *fully-loaded*. El resto de los impactos incluye, entre otros efectos, la variación de los APR entre 2020 y 2023 y el efecto de los avales del ICO. Resultados agregados, comprendiendo entidades tanto bajo supervisión directa del BCE como del Banco de España.
- b Esta variable incluye el margen de explotación en España y el resultado neto atribuible al negocio en el extranjero. Se trata así de comparar los posibles recursos generados en el conjunto del grupo bancario frente a las pérdidas por deterioro en España, que son el foco de estos ejercicios.
- c Esta variable muestra la proyección durante los tres años del ejercicio de la pérdida bruta por deterioro de la cartera crédito para las exposiciones en España y otro tipo de pérdidas (asociadas a la cartera de renta fija, a la gestión de los activos adjudicados y a la cartera de soberano).

necesario tener en cuenta que los riesgos climáticos están sujetos a importantes incertidumbres, por lo que habrá que mantener el esfuerzo analítico sobre ellos.

3.1.2 Colchón de capital anticíclico

El Banco de España decidió mantener el CCA en el 0% para las exposiciones crediticias en España durante 2021 con la previsión de no aumentarlo por un período de tiempo prolongado, hasta la superación de los principales efectos económicos y financieros derivados de la pandemia⁷. El CCA es un requerimiento de capital diseñado para que los bancos acumulen una reserva de capital adicional en las fases expansivas de los ciclos financieros, cuando la situación es favorable, que se liberaría en una posterior fase contractiva para absorber pérdidas crediticias y ayudar a mitigar la contracción del flujo de crédito a la economía real inherente a

⁷ Véase el CCA vigente para exposiciones en España junto con los indicadores macrofinancieros relevantes para la decisión, así como la justificación de la medida en el [fichero Excel disponible en el sitio web del Banco de España](#).

estas situaciones adversas. La recuperación económica tras la perturbación generada por la crisis del COVID-19 está siendo más lenta y desigual de lo esperado inicialmente. Para evitar efectos procíclicos indeseados, el Banco de España ha reiterado su intención de no aumentar el porcentaje de este instrumento para contribuir a sostener el flujo de crédito y mitigar las presiones negativas sobre el crecimiento económico.

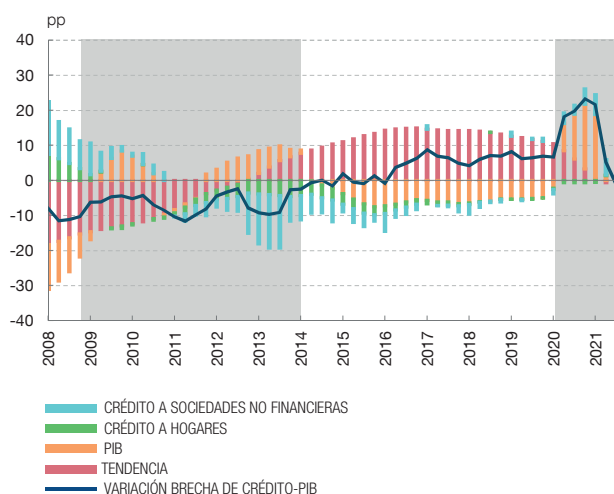
La recuperación de la actividad económica ayudó a corregir parte de los desequilibrios producidos durante la pandemia sobre el conjunto de indicadores habitualmente analizados para la fijación del CCA, como la brecha de crédito-PIB. La brecha de crédito-PIB mide la distancia entre el endeudamiento agregado de la economía (ratio de crédito sobre PIB) y una tendencia de equilibrio de largo plazo⁸. Este es el principal indicador de referencia empleado en las

Gráfico 3.2

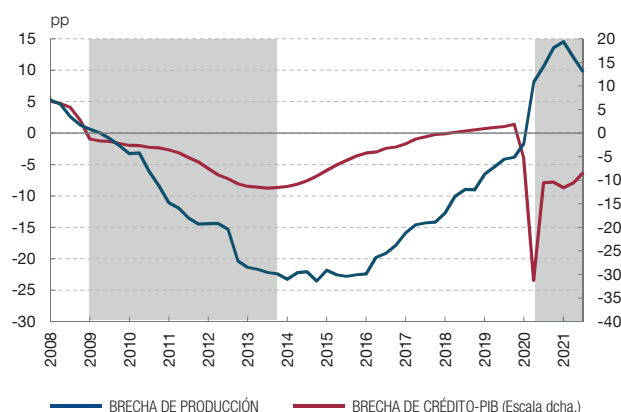
BRECHA DE CRÉDITO-PIB Y BRECHA DE PRODUCCIÓN

En 2021 la brecha de crédito-PIB ha corregido parcialmente su tendencia creciente dada la recuperación del PIB, aunque este indicador se mantiene todavía por encima del umbral de 2 puntos porcentuales. Dado el menor valor informativo de la brecha de crédito-PIB en el contexto actual, conviene considerar indicadores sobre la evolución del entorno macroeconómico, como la brecha de producción, para informar las decisiones de fijación del CCA.

1 VARIACIÓN INTERANUAL DE LA BRECHA CRÉDITO-PIB (a)



2 BRECHA DE CRÉDITO-PIB Y BRECHA DE PRODUCCIÓN (b)



FUENTE: Datastream y Banco de España.

NOTA: Las áreas sombreadas en gris corresponden a la última crisis sistémica bancaria (del I TR 2009 al IV TR 2013) y a la crisis provocada por el COVID-19 (del I TR 2020 al II TR 2021).

- a La línea continua representa la variación interanual en puntos porcentuales de la brecha de crédito-PIB. La última observación corresponde a junio de 2021.
- b La brecha de crédito-PIB es la diferencia entre la ratio de crédito-PIB y la tendencia calculada con un filtro Hodrick-Prescott de una cola. La brecha está ajustada para adaptar su cálculo a una menor duración del ciclo más consistente con la evidencia empírica en España. Para ello se considera un parámetro de suavizado de 25.000. La brecha de producción representa la diferencia porcentual entre el PIB observado y su valor potencial. Valores calculados a precios constantes de 2010. Véase P. Cuadrado y E. Moral-Benito (2016), *El crecimiento potencial de la economía española*, Documentos Ocasionales, n.º 1603, Banco de España. La última observación corresponde a junio de 2021.

⁸ Esta tendencia se calcula por procedimientos estadísticos, por medio de un filtro estadístico de Hodrick-Prescott de una cola.

revisiones trimestrales del CCA en condiciones normales, dado que un aumento de este indicador por encima del umbral de 2 puntos porcentuales es una señal que alerta de un posible crecimiento excesivo del crédito. No obstante, durante la pandemia este indicador ha perdido parte de su valor informativo al mostrar un aumento abrupto derivado de la fuerte caída exógena del PIB.

Por tanto, el nivel positivo de este indicador no estaría relacionado con la acumulación de riesgos cíclicos susceptibles de requerir la activación del CCA. De hecho, la recuperación económica iniciada en 2021 ha supuesto una corrección parcial a la baja de la brecha de crédito-PIB (véase gráfico 3.2, panel 1). En estas circunstancias, conviene considerar otros indicadores complementarios que informen sobre la posición cíclica de la economía. Por ejemplo, la brecha de producción mide la distancia entre el crecimiento efectivo y potencial de la economía española. Este indicador muestra que la recuperación iniciada en 2021 aún dista mucho de corregir plenamente todo el deterioro acumulado durante la pandemia (véase gráfico 3.2, panel 2).

3.1.3 Entidades de importancia sistémica

Desde 2015, el Banco de España identifica anualmente las entidades de crédito españolas de importancia sistémica y fija sus colchones macroprudenciales de capital. Una entidad tiene consideración de sistémica —a escala mundial o nacional— si, ante eventuales problemas de solvencia, puede ocasionar un impacto muy adverso al sistema financiero y a la economía real. Por este motivo, a las entidades sistémicas se les exige un requerimiento adicional de capital con el que reforzar su resiliencia, incentivar una prudente asunción de riesgos y también corregir su posible ventaja competitiva en el mercado de financiación por su carácter sistémico. La relevancia sistémica se evalúa mediante un conjunto de variables que miden el tamaño, el grado de interconexión, la capacidad para sustituir los servicios prestados, la complejidad y la actividad transfronteriza de las entidades.

A 31 de diciembre de 2021 se habían identificado una EISM y cuatro OEIS. En julio de 2021 el Banco de España anunció la designación de cuatro OEIS con sus colchones de capital asociados en 2022⁹, mientras que en diciembre de 2021 se comunicó la identificación de una EISM con su requerimiento correspondiente a 2023 (véase cuadro 3.1)¹⁰. Respecto al ejercicio precedente, destaca el hecho de que BFA Tenedora de Acciones, SAU, cesó como OEIS desde finales de marzo

9 Véase la nota de prensa «El Banco de España actualiza la lista de Otras Entidades de Importancia Sistémica y establece sus colchones de capital macroprudenciales para 2022», de 29 de julio de 2021.

10 Véase la nota de prensa «El Banco de España identifica una Entidad de Importancia Sistémica Mundial y establece su colchón de capital macroprudencial para 2023», de 20 de diciembre de 2021.

ENTIDADES DE IMPORTANCIA SISTÉMICA Y COLCHONES DE CAPITAL ASOCIADOS

| Código LEI (a) | Entidad | Designación | Colchón de capital exigido en 2021 | Colchón de capital exigido en 2022 |
|----------------------|---|-------------|------------------------------------|------------------------------------|
| 5493006QMFDDMYWIAM13 | Banco Santander, SA | EISM y OEIS | 1,00 % | 1,00 % |
| K8MS7FD7N5Z2WQ51AZ71 | Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, SA | OEIS | 0,75 % | 0,75 % |
| 7CUNS533WID6K7DGF187 | CaixaBank, SA | OEIS | 0,25 % | 0,38 % |
| SI5RG2M0WQQLZCXKRM20 | Banco de Sabadell, SA | OEIS | 0,25 % | 0,25 % |
| 549300GTOXFTFHGOIS94 | BFA Tenedora de Acciones, SAU (Bankia, SA) | OEIS | 0,25 % (b) | — |

FUENTE: Banco de España.

a El código LEI denota el Identificador de Entidad Jurídica (*Legal Entity Identifier*, en inglés).

b El requerimiento de BFA Tenedora de Acciones, SAU, fue efectivo hasta el 26 de marzo de 2021, fecha a partir de la cual Bankia, SA, pasa a integrarse en CaixaBank, SA.

de 2021, dada la integración de Bankia, SA, en CaixaBank, SA. El consiguiente incremento de la importancia sistémica de CaixaBank se tradujo en un aumento de su colchón de capital asociado (hasta 0,375 % en 2022 y 0,5 % en 2023).

3.2 Coordinación macroprudencial con otras autoridades en España y en el MUS

El Banco de España contribuye activamente a las actividades regulares de la AMCESFI¹¹. La AMCESFI realiza funciones de vigilancia de riesgos del sistema financiero nacional, teniendo asignada la facultad de emitir opiniones, alertas y recomendaciones sobre cuestiones relevantes para la estabilidad financiera. El gobernador del Banco de España ejerce como vicepresidente del Consejo de la AMCESFI, y la subgobernadora, además de miembro del Consejo, es presidenta de su Comité Técnico de Estabilidad Financiera (CTEF). Asimismo, la directora general de Supervisión y el director general de Estabilidad Financiera, Regulación y Resolución del Banco de España son miembros *ex officio* del CTEF.

En 2021, la AMCESFI publicó su segundo Informe Anual, un documento ocasional analítico y una opinión consultiva sobre una propuesta de medida macroprudencial. La vicepresidenta primera del gobierno y ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital presentó el 6 de octubre de 2021 ante la comisión correspondiente del Congreso de los Diputados el Informe Anual 2020 de la AMCESFI¹². Este repasa la evolución por sectores del sistema financiero español

11 La AMCESFI fue creada en 2019, mediante el Real Decreto 102/2019, de 1 de marzo, y está configurada como un órgano colegiado adscrito al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, del que también forman parte la CNMV y la DGSFP.

12 AMCESFI (2021), *Informe Anual 2020*.

en 2020, año marcado por la pandemia del COVID-19. A nivel técnico, los esfuerzos de la AMCESFI se orientaron a desarrollar su capacidad de análisis de las interconexiones directas e indirectas entre sectores del sistema financiero y a hacer un seguimiento de las medidas públicas de apoyo de naturaleza fiscal adoptadas en respuesta a la pandemia¹³. Con ocasión de la medida de designación de OEIS correspondiente a 2022, la AMCESFI acordó en julio la emisión de una opinión¹⁴ favorable a la propuesta que le fue notificada por el Banco de España.

En el ámbito del MUS, el Banco de España colabora con otras autoridades nacionales y con el BCE en cuestiones diversas de análisis y política macroprudencial. A través del Comité de Estabilidad Financiera (FSC, por sus siglas en inglés) del BCE, y sus grupos de trabajo técnicos, el Banco de España participó en 2021 en las discusiones sobre riesgos y vulnerabilidades para la estabilidad financiera, así como en el desarrollo de nuevas metodologías de pruebas de resistencia y de medición de riesgos sistémicos relacionados con el cambio climático, entre otros temas. Los trabajos del FSC son presentados en el Foro Macroprudencial, que reúne a los miembros del SB y del Consejo de Gobierno del BCE. Como autoridad integrante del MUS, el Banco de España informó en 2021 de sus propuestas de medidas trimestrales del CCA y medidas anuales de EISM y OEIS. Estas notificaciones de medidas nacionales están sujetas a un proceso de revisión por los órganos rectores del BCE.

13 Este asunto fue objeto del documento de la AMCESFI «Análisis de las medidas públicas de apoyo adoptadas en España frente al COVID-19», de julio de 2021.

14 Véase la «Opinión de la AMCESFI sobre la medida macroprudencial del Banco de España relativa a Otras Entidades de Importancia Sistémica (OEIS) para 2022», de 22 de julio de 2021.