

3 POLÍTICA MACROPRUDENCIAL



1903. Alegorías de la Ciencia y la Agricultura.

3 POLÍTICA MACROPRUDENCIAL

3.1 Instrumentos macroprudenciales

Desde 2014, el Banco de España es la autoridad nacional designada para la aplicación de instrumentos de política macroprudencial contemplados en la normativa supervisora para entidades de crédito¹. El objetivo de la política macroprudencial es contribuir a salvaguardar la estabilidad del sistema financiero en su conjunto, mediante el refuerzo de su solvencia y la mitigación de los riesgos sistémicos, con el fin último de garantizar una aportación sostenible del sector financiero al crecimiento económico. Para ello, el Banco de España lleva a cabo ejercicios regulares de identificación y seguimiento de los riesgos y las vulnerabilidades que puedan afectar al sistema financiero, así como el análisis de su capacidad de resistencia ante la materialización de estos. Estos datos son analizados mediante indicadores y otras herramientas analíticas desarrolladas por el Banco de España para definir el posicionamiento de la política macroprudencial e informar la toma de medidas oportunas de aplicación de estos instrumentos².

Hasta el año pasado, los principales instrumentos macroprudenciales a disposición del Banco de España eran los denominados «colchones de capital». Los colchones —o recargos— son requerimientos de CET-1 (complementarios a los establecidos en la regulación para hacer frente a riesgos microprudenciales) que se determinan como un porcentaje predeterminado de las exposiciones ponderadas por riesgo de las entidades. De conformidad con la regulación vigente, el Banco de España fija con frecuencia regular dos tipos de colchones macroprudenciales de capital con los que abordar la acumulación de riesgos cíclicos y estructurales: i) el colchón de capital anticíclico, y ii) los colchones para entidades españolas de importancia sistémica mundial y doméstica.

3.1.1 COLCHÓN DE CAPITAL ANTICÍCLICO

El Banco de España establece trimestralmente el porcentaje del Colchón de Capital Anticíclico (CCA) aplicable a las exposiciones crediticias en España. El CCA está concebido para que los bancos dispongan de una reserva de capital —previamente acumulada de manera gradual en la fase alcista del ciclo financiero— que pueda ser liberada para absorber pérdidas durante la fase bajista, contribuyendo así a estabilizar el flujo de crédito a la economía y reforzar la solvencia del sector bancario. Se trata de un instrumento diseñado para afrontar la dimensión temporal de los riesgos sistémicos que, en este caso, se fraguan en períodos de crecimiento excesivo del crédito agregado, y que pueden deparar contracciones en períodos de crisis.

Desde su implantación efectiva el 1 de enero de 2016, el Banco de España ha mantenido el CCA en el 0 % para las exposiciones crediticias ubicadas en España. Esta decisión periódica³ se fundamenta en el análisis técnico de indicadores cuantitativos, así como de otra información de naturaleza cualitativa que pueda ser relevante. Entre los indicadores cuantitativos, el indicador de referencia es la denominada «brecha de crédito-PIB», que mide las desviaciones entre el nivel actual de la ratio de crédito sobre el producto interior bruto y su nivel tendencial. Este indicador, que tiene una probada

¹ Directiva 2013/36/UE y Reglamento (UE) n.º 575/2013, Ley 10/2014 de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, Real Decreto 84/2015, Circular 2/2016 del Banco de España y Real Decreto-ley 22/2018, de 14 de diciembre, por el que se establecen herramientas macroprudenciales.

² Para más detalles, véase J. Mencía y J. Saurina (2016), *Política macroprudencial: objetivos, instrumentos e indicadores*, Documentos Ocasionales, n.º 1601, del Banco de España.

³ Véase la nota de prensa «El Banco de España mantiene el colchón de capital anticíclico en el 0 %», de 20 de diciembre de 2018, y el capítulo 3 («Análisis y política macroprudencial») del *Informe de Estabilidad Financiera* del Banco de España, de noviembre de 2018.

3.1.2 ENTIDADES DE IMPORTANCIA SISTÉMICA

capacidad anticipatoria de crisis financieras sistémicas a nivel internacional, pierde buena parte de estas propiedades cuando se producen cambios sostenidos en su tendencia, como los que han ocurrido en España con el proceso de desapalancamiento del sector privado tras la crisis financiera global. Por ello, para refinar la aplicación del CCA, el Banco de España monitoriza la evolución de otros indicadores relevantes y está explorando modelos econométricos con los que complementar la brecha crédito-PIB en el análisis regular de los riesgos cíclicos⁴.

Cada año, el Banco de España actualiza la designación de entidades de importancia sistémica y fija los colchones de capital asociados a estas. Desde 2015, el Banco de España lleva a cabo anualmente la identificación de las Entidades de Importancia Sistémica Mundial (EISM) y de importancia sistémica nacional, que son denominadas Otras Entidades de Importancia Sistémica (OEIS), y establece sus colchones de capital.

Las entidades sistémicas son aquellas cuya hipotética quiebra generaría perjuicios graves para el sistema financiero y la economía real. Esta circunstancia justifica su sujeción a un tratamiento prudencial más estricto del que es aplicable a otras entidades con el fin de asegurar un nivel reforzado de solvencia. Los colchones para entidades sistémicas se conciben como recargos de capital dirigidos a elevar su capacidad de absorción de pérdidas y, por tanto, reducir su probabilidad de quiebra ante perturbaciones inesperadas.

La identificación de EISM se lleva a cabo de manera coordinada a nivel internacional, a partir del marco metodológico para bancos sistémicos con supervisión global (G-SIB) desarrollado por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS) y refrendado por el FSB, foros ambos en los que participa el Banco de España. La identificación de EISM se guía por indicadores cuantitativos que deparan una puntuación para cada entidad según su nivel de importancia sistémica, aproximada a partir de cinco categorías de actividad: a) tamaño; b) interconexión con el sistema financiero; c) sustituibilidad de servicios prestados;



Reunión de trabajo departamento supervisión.

⁴ Véase J. Galán y J. Mencía (2018), *Empirical assessment of alternative structural methods for identifying cyclical systemic risk in Europe*, Documentos de Trabajo, n.º 1825, del Banco de España.

Entidad	Designación	Colchón de capital exigido en 2018	Colchón de capital exigido en 2019
Santander	EISM y OEIS	0,75	1,0
BBVA	OEIS	0,5625	0,75
Caixabank	OEIS	0,1875	0,25
Sabadell	OEIS	0,1875	0,25
Bankia	OEIS	0,1875	0,25

FUENTE: Banco de España.

d) complejidad, y e) actividad transfronteriza. Una vez identificadas, el marco de EISM prescribe la asignación automática de un colchón de capital proporcional a su importancia sistémica dentro de unos límites predefinidos.

Para la identificación de las OEIS el Banco de España aplica las directrices desarrolladas por la EBA, también a partir de un marco para bancos sistémicos con supervisión local (D-SIB) desarrollado por el BCBS, basado en criterios fundamentalmente cuantitativos, similar al desarrollado para las EISM. Para las entidades identificadas como OEIS los colchones de capital requeridos son determinados a partir de un esquema de calibración propio del Banco de España, coherente con las orientaciones acordadas por el BCE en diciembre de 2016 que han de seguir las autoridades nacionales en el ámbito del MUS.

En noviembre de 2018 el Banco de España anunció la designación de una EISM para 2020 y de cinco OEIS para 2019, junto con sus colchones de capital⁵. Los requerimientos para EISM y OEIS fueron implantados en 2016 bajo un esquema de gradualidad que concluyó el 31 de diciembre de 2018. Desde 2019, las entidades de importancia sistémica deben cumplir con la totalidad del porcentaje del colchón establecido (*fully phased-in*) (véase cuadro 3.1). En el caso de la entidad clasificada simultáneamente como EISM y OEIS, resulta de aplicación únicamente el más elevado de los dos colchones asociados.

En diciembre de 2018, mediante el Real Decreto-ley 22/2018, el Gobierno dotó al Banco de España de nuevas herramientas macroprudenciales, entre ellas, la posibilidad de establecer límites y condiciones a los préstamos que concedan las entidades de crédito en España. Dichos instrumentos, que cuentan con una dilatada tradición en los países de nuestro entorno, afectan directamente a los prestatarios, contribuyendo a incrementar su nivel de solvencia y, en consecuencia, a reducir las potenciales pérdidas que puedan experimentar los prestamistas.

Otro desarrollo de gran trascendencia fue el relativo a la creación, en marzo de 2019, de una autoridad macroprudencial para el conjunto del sistema financiero en España⁶. La nueva autoridad, bajo el acrónimo de AMCESFI, esta integrada por el Ministerio de Economía y Empresa, el Banco de España, la CNMV y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. La AMCESFI tiene encomendadas responsabilidades de análisis de fuentes de riesgo sistémico, y puede emitir opiniones y alertas, así como recomendaciones (sujetas al régimen de «cumplir o explicar») para las autoridades supervisoras sectoriales.

⁵ Véase la nota de prensa «El Banco de España actualiza la lista de las entidades sistémicas y establece sus colchones de capital», de 21 de noviembre de 2018.

⁶ Real Decreto 102/2019, de 1 de marzo, por el que se crea la Autoridad Macroprudencial Consejo de Estabilidad Financiera, se establece su régimen jurídico y se desarrollan determinados aspectos relativos a las herramientas macroprudenciales.

3.2 Tareas macroprudenciales en el Mecanismo Único de Supervisión

En el ámbito del Mecanismo Único de Supervisión, el Banco de España mantiene un diálogo continuo con el BCE en materia de política macroprudencial. El Banco de España comunica al BCE de manera periódica —y con carácter previo a su aprobación— todas sus propuestas de medidas macroprudenciales. En concreto, durante 2018 el Banco de España notificó las medidas trimestrales del colchón de capital anticíclico, así como la designación anual de entidades de importancia sistémica y los colchones de capital asociados⁷. Las notificaciones son una obligación regulatoria que posibilita que el BCE pueda realizar funciones de escrutinio regular de las políticas macroprudenciales nacionales en el área del euro, y eventualmente ejercer su potestad de exigir la aplicación de medidas más estrictas.

El Banco de España participa en el Comité de Estabilidad Financiera (Financial Stability Committee, FSC) del BCE, junto a otros bancos centrales y a otros supervisores bancarios nacionales del área del euro. A través de sus grupos de trabajo, el FSC busca potenciar el análisis de riesgos y vulnerabilidades para la estabilidad financiera en Europa, así como facilitar el intercambio de información, contribuyendo así a la coordinación en la formulación de medidas de política macroprudencial entre autoridades. En 2018, el FSC priorizó la convergencia en la operacionalización metodológica del CCA y la revisión de las orientaciones sobre calibraciones mínimas de referencia de los colchones para OEIS en el área del euro.

El Banco de España es miembro del Foro Macroprudencial (MPF) del BCE. El MPF reúne trimestralmente a los miembros del Consejo de Gobierno y del SB del BCE para debatir la coyuntura del sistema bancario del área del euro, el impacto sobre la estabilidad financiera de diversas iniciativas regulatorias y otros desarrollos de relevancia macroprudencial.



Reunión de trabajo departamento supervisión. Biblioteca.

⁷ Sobre las entidades sistémicas, las autoridades nacionales también tienen una obligación de notificación avanzada a la EBA, a la Comisión Europea y a la Junta Europea de Riesgo Sistémico.