

### 3 SUPERVISIÓN MACROPRUDENCIAL



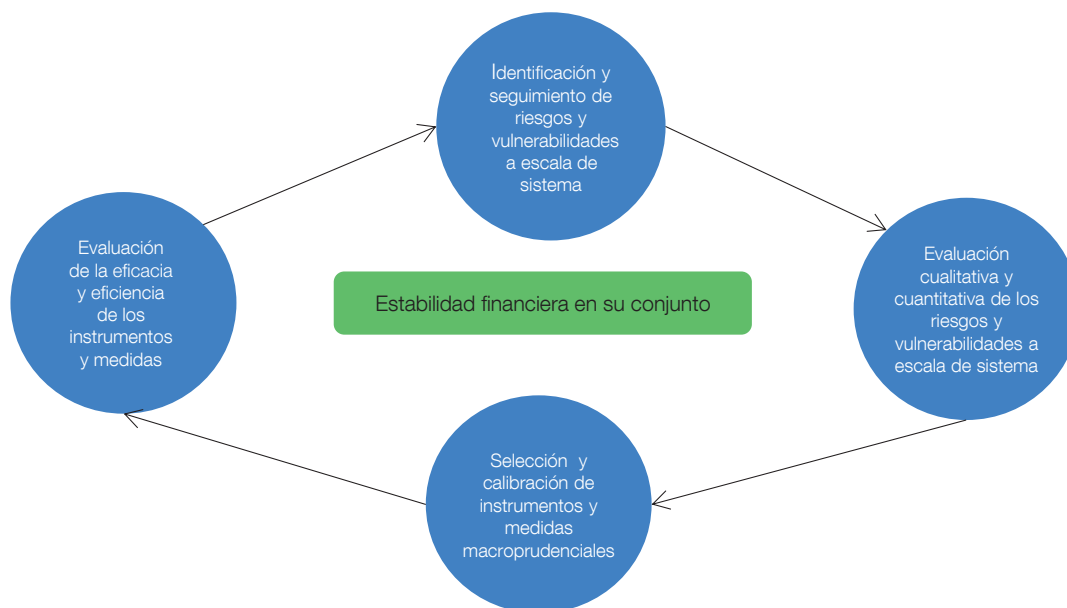
### 3 SUPERVISIÓN MACROPRUDENCIAL

Las herramientas macroprudenciales constituyen una de las principales novedades introducidas por la regulación internacional [Basilea III, CRD IV y Reglamento de Requerimientos de Capital (CRR)] a raíz de la crisis financiera de los últimos años. El objetivo final de la política macroprudencial es contribuir a la salvaguarda de la estabilidad del sistema financiero en su conjunto, mediante el refuerzo de su capacidad de resistencia y la atenuación de los riesgos sistémicos, con el fin de garantizar una aportación sostenible del sector financiero al crecimiento económico. Para cumplir con dicho objetivo, se requiere el uso de indicadores e instrumentos macroprudenciales. Los primeros ayudan a realizar el seguimiento y la evaluación de los riesgos y vulnerabilidades a escala de sistema, que podrán dar luego lugar a la selección, calibración e implementación de los instrumentos y medidas macroprudenciales que se estimen más adecuados. Con posterioridad, la información proveniente del análisis de la eficiencia y eficacia de la implementación de dichos instrumentos y medidas contribuye a retroalimentar al análisis inicial (véase esquema 3.1).

Los requerimientos macroprudenciales son exigibles a partir del año 2016, por lo que durante 2015 el Banco de España trabajó en la determinación y fijación de los diferentes instrumentos definidos en la normativa aplicable.

#### SUPERVISIÓN MACROPRUDENCIAL

ESQUEMA 3.1



FUENTE: Banco de España.

#### 3.1 Instrumentos macroprudenciales

Como consecuencia de los avances internacionales en el desarrollo de la regulación macroprudencial, el Banco de España dispone actualmente de una serie de instrumentos que deberían facilitar un mayor control de la aparición de riesgos sistémicos en el futuro (véase cuadro 3.1). Una parte de dichos instrumentos proviene de la CRD IV, recientemente transpuesta a la legislación nacional (Ley 10/2014, de 26 de junio, y Real Decreto 84/2015), mientras que otros vienen establecidos en la CRR.

| Instrumento   | Base legal           | Aplicación                                  | Descripción  |
|---|----------------------|---|--|
| Colchón de capital anticíclico  | Ley 10/2014, art. 45 | Obligatorio                                 | Colchón adicional de capital acumulado en expansiones para absorber pérdidas en recesiones.  |
| Colchón para entidades de importancia sistémica   | Ley 10/2014, art. 46 | Obligatorio para EISM<br>Opcional para OEIS | Colchón de capital adicional para tratar las externalidades producidas por entidades sistémicas, tanto globales (EISM) como nacional (OEIS).                     |
| Colchón contra riesgos sistémicos   | Ley 10/2014, art. 47 | Opcional                                    | Colchón de capital para prevenir y mitigar riesgos sistémicos no cíclicos que no estén cubiertos en la CRR.  |
| Requerimientos de liquidez bajo Pilar 2   | Ley 10/2014, art. 42 | Opcional                                    | Tratamiento de riesgos sistémicos de liquidez a través de recargos de liquidez.  |
| Otros usos macroprudenciales del Pilar 2  | RD 84/2015, art. 76  | Opcional                                    | Tratamiento de riesgos sistémicos derivados de instituciones con perfil similar.   |
| Medidas adicionales («paquete de flexibilidad»)   | CRR, art. 458        | Opcional                                    | Requerimientos más estrictos en capital, colchón de conservación, liquidez, grandes exposiciones, información y ponderaciones por riesgo.                        |
| Ponderaciones por riesgo más altas y criterios más estrictos de concesión de crédito al sector inmobiliario | CRR, art. 124        | Opcional                                    | Instrumentos de capital orientados a un sector concreto. La motivación es similar a la del colchón de capital anticíclico, pero aplicado al sector inmobiliario. |
| Mayores LGD mínimas   | CRR, art. 164        | Opcional                                    |  |

FUENTE: Banco de España.

a La CRD (*Capital Requirements Directive*) ha sido transpuesta a la legislación nacional a través de la Ley 10/2014 y del RD 85/2015, mientras que la CRR (*Capital Requirements Regulation*) es de aplicación directa.

### 3.1.1 COLCHÓN DE CAPITAL ANTICÍCLICO

Los principales instrumentos macroprudenciales son los denominados «colchones de capital», que son un conjunto de requisitos de capital de nivel 1 ordinario adicionales a los establecidos en la CRR, y que se determinan como un porcentaje de las exposiciones al riesgo de las entidades. Uno de ellos es el colchón de capital anticíclico, introducido en el marco de Basilea III, que tiene como objetivo asegurar que el sector bancario en su conjunto cuente con un colchón adicional de capital para que su solvencia no sea puesta en duda en situaciones de tensión, motivadas por un período anterior de crecimiento excesivo del crédito, y así ayudar a mantener el flujo de crédito a la economía. En este sentido, se trata de un instrumento diseñado para afrontar la dimensión temporal de los riesgos sistémicos originados por un crecimiento excesivo en el crédito agregado.

La aplicación de este colchón entró en vigor en enero de 2016. Su fijación, que corresponde al Banco de España, sigue un esquema de «discrecionalidad guiada» (o acotada), en el que, además de por la información cualitativa y el juicio experto, la activación y la desactivación del colchón están guiadas por indicadores cuantitativos específicos. En este sentido, el indicador de referencia inicial, también reconocido por el ESRB, es la denominada «brecha de crédito-PIB». Este indicador se calcula como la diferencia entre la ratio entre el crédito total al sector privado no financiero y el producto interior bruto, menos la tendencia de largo plazo de dicha ratio (estimada mediante una metodología estadística). Siguiendo la regla de referencia inicial propuesta por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, el colchón se activará cuando este indicador supere el umbral del 2 %, y alcanzará un valor del 2,5 % cuando dicho indicador sea del 10 %.

Siguiendo el esquema de discrecionalidad guiada, y dado que la brecha de crédito-PIB no funciona igual en todos los contextos y en todos los países, en la fijación del nivel del

colchón el Banco de España puede considerar además otras posibles especificaciones de dicha brecha e indicadores cuantitativos y cualitativos.

El Banco de España fija cada trimestre el porcentaje del colchón para las exposiciones crediticias en España, teniendo en cuenta el indicador de referencia inicial ya descrito y las recomendaciones y orientaciones emitidas por el ESRB, así como cualesquiera otras variables que considere pertinentes.

En este marco, el Banco de España ha acordado fijar en el 0 % el colchón de capital anti-cíclico aplicable a partir del 1 de enero de 2016 y ha ratificado esta decisión para el trimestre iniciado el 1 de abril, ya que el análisis de los indicadores de riesgo sistémico asociado al excesivo crecimiento del crédito (la brecha entre crédito y PIB registraba, en junio de 2015, un valor del -58 %, muy lejos del umbral de referencia para la activación del colchón) desaconseja, por el momento, establecerlo por encima de dicho porcentaje.

### 3.1.2 COLCHONES DE CAPITAL PARA LAS ENTIDADES DE IMPORTANCIA SISTÉMICA

Otro de los colchones disponibles es el relativo a los requerimientos adicionales para entidades de importancia sistémica global o nacional. Estas entidades de importancia sistémica son aquellas entidades cuya quiebra o mal funcionamiento puede generar una perturbación que entrañe perjuicios graves para el sistema financiero y la economía real, por lo que merecen un tratamiento prudencial especial.

El objetivo de este colchón adicional de capital es tratar los riesgos macroprudenciales en su dimensión transversal o estructural. Se pretende así reforzar la solvencia de las entidades de importancia sistémica para reducir las externalidades negativas que su quiebra podría ocasionar sobre el conjunto del sistema bancario. Asimismo, esta medida debería mitigar el riesgo moral que implica el tamaño de estas entidades (*too-big-to-fail* en inglés) por medio de un recargo de capital respecto al resto, al tiempo que se compensaría la ventaja competitiva potencial que podrían tener debido al apoyo público que pudieran recibir en caso de dificultades de solvencia.

Para las entidades de importancia sistémica mundial (EISM), se ha establecido internacionalmente una metodología que permite su identificación y la asignación de un recargo de capital de acuerdo con criterios objetivos. No obstante, el supervisor nacional puede designar como entidad sistémica global a entidades que queden por debajo del umbral del corte cuantitativo, siempre que exista un motivo justificado (juicio supervisor). Los requerimientos adicionales comenzarán a introducirse de forma gradual a partir de 2016, debiendo cubrirse en un 25 % en 2016, 50 % en 2017, 75 % en 2018 y 100 % en 2019.

Asimismo, el Banco de España identifica a partir de 2016 a las otras entidades de importancia sistémica (OEIS) aplicando la guía desarrollada por la ABE (EBA/GL/2014/10). Se trata también de una metodología de identificación basada en criterios cuantitativos genéricos, junto con un cierto grado de discrecionalidad nacional para su mejor adecuación al perfil del sistema bancario local. A cada entidad sistémica se le exigirá un colchón de capital, determinado por el Banco de España, de hasta un 2 % en función de su grado de importancia sistémica y de su situación particular.

Durante 2015, el Banco de España determinó los niveles en que deben situarse los colchones de capital para las entidades de importancia sistémica, y comunicó a finales de 2015 los niveles aplicables en el ejercicio 2016 (véase cuadro 3.2).

| Entidad   | Importancia sistémica        | Colchón de capital (tras la aplicación del régimen transitorio) (%) |
|-----------|------------------------------|---|
| Santander | EISM (subcategoría 1) y OEIS | 0,25  |
| BBVA      | EISM (subcategoría 1) y OEIS | 0,25  |
| Caixabank | OEIS                         | 0,0625  |
| Bankia    | OEIS                         | 0,0625  |
| Popular   | OEIS                         | 0   |
| Sabadell  | OEIS                         | 0   |

FUENTE: Banco de España.

### 3.1.3 OTROS INSTRUMENTOS

Los restantes instrumentos disponibles son de uso opcional, complementario, y de finalidad similar a los descritos.

En particular, la CRD IV permite introducir el colchón contra riesgos sistémicos para prevenir y mitigar riesgos sistémicos estructurales incrementando la capacidad de absorción de pérdidas del sistema o de sus componentes. Es un instrumento flexible y transversal, que puede ser aplicado a todo el sistema o a un subconjunto de bancos. Adicionalmente, la CRD IV también permite realizar un uso macroprudencial de las herramientas disponibles bajo el Pilar 2, tales como recargos de capital o requerimientos de mayor transparencia informativa.

Por su parte, la CRR reconoce flexibilidad nacional para poder imponer requerimientos prudenciales más estrictos en un conjunto de instrumentos, como el colchón de conservación de capital, los recargos de liquidez o las grandes exposiciones, y también permite incrementar las ponderaciones por riesgo y las pérdidas en caso de impago (*Loss Given Default* o LGD en inglés) al sector promotor. Estas medidas solo se deben aplicar cuando la autoridad nacional determine que los otros instrumentos disponibles no consiguen controlar adecuadamente el riesgo sistémico.

Finalmente, y con base exclusiva en la legislación nacional, se podrían desarrollar medidas para controlar la concesión del crédito a través de límites sobre el importe prestado en función del valor de las garantías o la capacidad de pago del deudor.

## 3.2 Indicadores macroprudenciales

Con objeto de definir operativamente su política macroprudencial, el ESRB recomienda enlazar los objetivos intermedios de dicha política con instrumentos e indicadores adecuados (ESRB/2013/1 Recomendación C) para la monitorización y guía de las decisiones en esta materia.

El Banco de España ha desarrollado una herramienta de monitorización de riesgos a través de un conjunto de indicadores macroprudenciales<sup>1</sup>. Para ello, ha recopilado información de un amplio conjunto de variables económicas empleando información agregada disponible por el Banco de España. La metodología aplicada permite transformar esta gran cantidad de información en un mapa de riesgos que emita alertas sobre los riesgos del sistema financiero y, más concretamente, del bancario.

Se dispone de información desde el primer trimestre de 1971 sobre muchos de los indicadores. Esto permite evaluar su comportamiento en las crisis bancarias que ha experimentado

<sup>1</sup> Como se detalla en *Política macroprudencial: objetivos, instrumentos e indicadores*, Documentos Ocasionales, n.º 1601, Banco de España.

la economía española durante los últimos 45 años, algunas de las cuales se pueden calificar como sistémicas. La metodología empleada explota la experiencia pasada para estudiar qué indicadores son capaces de detectar riesgos con antelación a las crisis, lo cual puede resultar muy útil para identificar los riesgos latentes en el futuro y poder activar instrumentos macroprudenciales para prevenir su manifestación y/o absorber sus efectos negativos.

Los indicadores disponibles actualmente, que superan los 100, se han estructurado en torno a una serie de categorías que permiten una ordenación mejor de la información (véase cuadro 3.3).

#### CLASIFICACIÓN DE LOS INDICADORES MACROPRUDENCIALES

CUADRO 3.3

| Categoría   | Tipo de indicador  |
|---|--|
| Crecimiento del crédito y endeudamiento               | Crédito: intensidad, desequilibrios, apalancamiento.<br>Mercado de la vivienda: precios, sobrevaloración.<br>Esfuerzo del prestatario. |
| Transformación de vencimientos e iliquidez de mercado | Activos bancarios.<br>Pasivos bancarios.<br>Desequilibrios en la exposición bancaria en divisas.                                       |
| Concentración   | Concentración sectorial.<br>Soberano.<br>Exposición crediticia en moneda extranjera.   |
| Incentivos y riesgo moral                             | Riesgos en la cola de la distribución.<br>Estrés sistémico.  |
| Desequilibrios macroeconómicos                        | Dependencia externa.<br>Desequilibrios fiscales.   |
| Riesgos materializados                                | Economía real.<br>Morosidad y dependencia del banco central.   |

FUENTE: Banco de España.

Por lo que respecta a esas categorías, una parte de los indicadores ha sido clasificada en función de los cuatro objetivos intermedios definidos por el ESRB con la finalidad de mitigar, prevenir y limitar:

- i) Los riesgos producto del crecimiento excesivo del crédito y el endeudamiento.
- ii) Los riesgos producto de desequilibrios excesivos entre vencimientos y por causa de iliquidez del mercado.
- iii) Los riesgos producto de la concentración de exposiciones directas e indirectas.
- iv) El impacto sistémico de la desalineación de incentivos con el objetivo de reducir el riesgo moral que conduzca a la toma excesiva de riesgos.

Adicionalmente, existe otro conjunto de indicadores que recoge una serie de medidas sobre la fragilidad externa y los desequilibrios fiscales de la economía española.

Finalmente, el último conjunto de indicadores se recoge en la categoría de riesgos materializados. En este caso, no se trata de indicadores capaces de alertar de forma adelantada sobre potenciales riesgos, sino de variables que permiten evaluar la situación de

la economía y del sector bancario dentro del ciclo macroeconómico y crediticio. Su conocimiento es también fundamental para servir de guía a la política macroprudencial en un momento dado del tiempo, pues las medidas que se deben adoptar pueden variar notablemente en función de si la economía se encuentra en expansión, recesión o estancamiento.