

3

POLÍTICA MACROPRUDENCIAL

3.1 Herramientas macroprudenciales

El Banco de España realiza un seguimiento regular de la evolución de los riesgos de carácter sistémico sobre el sistema financiero. Como complemento a la supervisión microprudencial, dedicada al análisis de la situación de cada banco individual, la política macroprudencial adopta una perspectiva agregada del sistema financiero en su conjunto, analizando las interacciones entre las instituciones y los subsectores financieros, y sus implicaciones potenciales para la economía real. Para ello, el Banco de España desarrolla tareas regulares de identificación y seguimiento de los riesgos y de las vulnerabilidades sobre todo el sistema financiero, así como sobre los bancos de importancia sistémica.

La política macroprudencial agrupa un conjunto de herramientas prudenciales para mitigar los riesgos identificados sobre la estabilidad financiera y para aumentar la capacidad de absorción de perturbaciones de las entidades.

Los trabajos desarrollados por el Banco de España en su análisis sobre la estabilidad financiera son fundamentales para definir el posicionamiento sobre las herramientas de política macroprudencial disponibles, para las que el Banco de España es la autoridad designada en lo concerniente a las entidades de crédito. De conformidad con la normativa vigente, el Banco de España fija regularmente dos tipos de colchones de capital macroprudenciales con los que aborda la acumulación de riesgos cíclicos y estructurales: i) el CCA, y ii) los colchones para entidades españolas de importancia sistémica mundial (EISM) y nacional (OEIS). Las modificaciones, aprobadas en 2019, del CRR y de la CRD, han afectado al diseño y a la aplicación de diversos colchones macroprudenciales de capital a disposición del Banco de España (véase el recuadro 3.1). En paralelo, el Banco de España ha iniciado los trabajos para el desarrollo de una circular sobre las nuevas herramientas macroprudenciales en relación con las entidades de crédito que le han sido otorgadas a través del Real Decreto-ley 22/2018 y del Real Decreto 102/2019¹. Estas herramientas permitirán al Banco de España aplicar el CCA a determinados sectores, la posibilidad de establecer límites a la concentración de las exposiciones y la capacidad para determinar ciertas condiciones sobre la concesión de préstamos.

¹ Para más información, véase el recuadro 3.1 del *Informe de Estabilidad Financiera*, primavera, 2019.

NOVEDADES REGULATORIAS EN LA UE EN MATERIA MACROPRUDENCIAL

La entrada en vigor de la Directiva (UE) 2019/878 (CRD-V) y el Reglamento (UE) 2019/876 (CRR-II) introduce una serie de cambios en el marco normativo de las herramientas macroprudenciales para entidades de crédito contenido en la CRD-IV y en el CRR. Estos cambios tienen efectos en distintos momentos, en función de la fecha de entrada en vigor de las disposiciones que los contienen¹. Las enmiendas de CRR-II/CRD-V están motivadas por la experiencia adquirida hasta la fecha en los países de la UE en la utilización de estas herramientas y persiguen aumentar la flexibilidad del marco existente, mejorar la delimitación de su ámbito de aplicación y asegurar un uso coherente de las herramientas, en línea con el propósito de su diseño. La mayor flexibilidad otorgada en la aplicación de algunas herramientas macroprudenciales ha conllevado a su vez una modificación del Pilar 2, que queda confinado a los riesgos específicos de cada entidad regulada, abandonándose así la posibilidad de aplicar medidas de Pilar 2 por consideraciones ligadas al riesgo de naturaleza sistémica.

En lo concerniente a las medidas relacionadas con la aplicación de colchones de capital, las novedades más destacadas se refieren a los artículos 131 y 133 de la CRD, sobre colchones de capital para EISM y OEIS² y sobre el colchón contra riesgos sistémicos, respectivamente. En el caso de las otras herramientas macroprudenciales, los cambios introducidos en los artículos 124, 164 y 458 del CRR son de menor relevancia.

El cambio más significativo está relacionado con el diseño del colchón contra riesgos sistémicos, cuyo ámbito de aplicación pasa a ser también sectorial, frente a la situación previa, en la que solo era aplicable sobre la exposición total al riesgo. Para ello, se especifican cuatro sectores principales y se confiere a la EBA el mandato de definir subsectores para cada uno de ellos. Los cuatro sectores principales son: i) exposiciones a personas físicas con colateral inmobiliario residencial; ii) exposiciones a personas jurídicas con colateral inmobiliario comercial; iii) exposiciones a personas jurídicas, excluyendo a las especificadas en el punto ii), y iv) exposiciones a personas físicas excluyendo a las especificadas en el punto i).

En caso de que una autoridad active un colchón general (sobre todas las exposiciones) y uno o varios colchones sectoriales, el requerimiento total será igual a la suma de todos los colchones activados³. Adicionalmente, se especifica que este colchón no debe utilizarse para mitigar riesgos que ya están tratados mediante el uso de los colchones para OEIS —una práctica seguida hasta ahora por algunas ANC europeas, ya que consideraban que el límite establecido para los colchones para OEIS era insuficiente— o para riesgos cubiertos por el CCA.

Las enmiendas de la CRD-V aumentan también el límite máximo fijado para el colchón de capital para OEIS, hasta el 3% (antes, el 2%) de los APR, con la posibilidad de superar este nivel una vez recibida la autorización de la Comisión Europea. Aumenta también el límite superior para los colchones de las filiales de grupos bancarios extranjeros identificadas como OEIS, que pasa a fijarse como el valor mínimo entre el nivel del colchón a escala de grupo consolidado más 1 punto porcentual (pp) y el 3% de los APR de la filial (o, en su caso, el porcentaje cuya aplicación al grupo consolidado haya autorizado la Comisión). Los colchones para OEIS/EISM y el colchón de riesgo sistémico pasan a ser aditivos en el nuevo marco, hasta un límite del 5%, nivel por encima del cual será necesaria la autorización de la Comisión Europea.

Con respecto a las EISM, la principal novedad se refiere al mandato asignado a la EBA para elaborar una metodología de identificación alternativa a la diseñada por el BCBS, en la que no se tratarán como exposiciones transfronterizas de las entidades europeas aquellas exposiciones entre países de dentro de la Unión Bancaria. Las puntuaciones de importancia sistémica resultantes de este ajuste podrán emplearse para guiar la posible aplicación de juicio experto con el fin de reclasificar, si procede, a las EISM en una subcategoría distinta de la que les correspondería según la metodología del BCBS, con el correspondiente cambio en el colchón de capital exigible.

Las enmiendas del CRR-II modifican también ligeramente algunos artículos con relevancia macroprudencial.

1 Los cambios en esta materia contenidos en el CRR-II son de aplicación a partir del 28 de diciembre de 2020, mientras que los contenidos en la CRD-V tendrán efecto a partir del 29 de diciembre de 2020 o una vez completada su transposición a la legislación nacional de cada Estado miembro.

2 Para más detalles sobre los colchones de capital para entidades sistémicas, véase el apartado 3.1.2. Según se explica en dicho apartado, a las entidades que son tanto EISM como OEIS se les aplica el colchón de mayor nivel.

3 Si el colchón de requerimientos combinado o cualquiera de los colchones sectoriales supera el 3% de los APR, es necesario solicitar la opinión de la Comisión Europea y se exige la autorización de la Comisión para niveles comprendidos entre el 3% y el 5%. En el momento de la activación del colchón, el nivel mínimo podrá ser igual al 0,5% de los APR (antes, al 1%).

NOVEDADES REGULATORIAS EN LA UE EN MATERIA MACROPRUDENCIAL (cont.)

En concreto, los poderes conferidos en los artículos 124 y 164 del CRR —que permiten aumentar las ponderaciones por riesgo de la cartera hipotecaria bajo el método estándar y aumentar las pérdidas en caso de impago (LGD⁴, por sus siglas en inglés) para las entidades sujetas a modelos avanzados (IRB, *internal ratings based approach*), respectivamente— recaían en la autoridad competente (microprudencial). En el nuevo régimen

se especifica que cada Estado miembro tendrá la opción de asignar la responsabilidad de estos colchones a la autoridad nacional designada para herramientas macroprudenciales.

Finalmente, cabe destacar que la Comisión Europea se dispone a realizar una revisión integral del marco macroprudencial del CRR/CRD antes de junio de 2022 y, sucesivamente, cada cinco años a partir de esa fecha.

4 La LGD es el cociente entre la pérdida en una exposición clasificada como «en *default*» y el importe pendiente en el momento en que así se clasifique. Representa el porcentaje del importe que la entidad no recuperará en caso de que la exposición se clasifique como «en *default*».

3.1.1 Colchón de capital anticíclico

El Banco de España establece trimestralmente el CCA para las exposiciones crediticias ubicadas en España. Este colchón está diseñado para que los bancos acumulen de manera gradual una reserva adicional de capital en las fases alcistas de los ciclos financieros, cuando la situación es favorable. La característica diferenciadora del CCA respecto de otros requerimientos de capital es que este colchón, una vez acumulado, se liberaría en la subsiguiente fase bajista del ciclo financiero, para absorber las posibles pérdidas y contribuir a mitigar la contracción del flujo de crédito a la economía real que habitualmente se produce en estas situaciones adversas.

Durante 2019, el Banco de España ha refinado el marco analítico que sirve de base a sus decisiones sobre el CCA. Uno de los indicadores más relevantes empleados en las decisiones trimestrales sobre el CCA es la brecha de crédito-producto interior bruto (PIB). Este indicador, desarrollado originalmente por el BCBS, mide las desviaciones entre el nivel actual de la ratio de crédito sobre el PIB y su nivel tendencial. Aunque este indicador muestra generalmente una gran capacidad para detectar desequilibrios en el nivel de endeudamiento de la economía y para anticipar crisis sistémicas, contrastada internacionalmente, su aplicación resulta menos satisfactoria tras una fase de fuerte desapalancamiento como la experimentada por la economía española en los últimos años. Por este motivo, el Banco de España ha desarrollado su propia especificación estadística de la brecha de crédito-PIB ajustada a las características históricas observadas en la duración de los ciclos financieros en España. También se ha incorporado al marco analítico la brecha de producción, que mide la distancia entre el crecimiento económico y su valor potencial, con la que tener en cuenta situaciones de sobrecalentamiento de la economía (brecha de producción positiva), las cuales pueden ser propicias para considerar la acumulación del CCA.

El Banco de España ha comenzado a hacer uso de proyecciones a tres años de todos los indicadores macrofinancieros considerados en el análisis del CCA. Lógicamente, estas proyecciones son coherentes con los ejercicios trimestrales de previsión macroeconómica que realiza y publica el Banco de España. El empleo de predicciones facilitará la tarea de identificar el momento idóneo para la activación del CCA, ya que la regulación otorga un año de plazo a partir de la decisión de activación del CCA para que el requerimiento sea efectivo para las entidades.

El CCA se ha mantenido en el 0 % durante 2019 para las exposiciones crediticias ubicadas en España. Las decisiones del CCA tomadas por el Banco de España cada trimestre están respaldadas por el análisis realizado según el marco metodológico anteriormente descrito, que, además de indicadores cuantitativos, también puede incluir otra información relevante de naturaleza cualitativa. Durante 2019, la brecha de crédito-PIB ajustada se ha mantenido en valores inferiores al umbral de referencia para la activación del CCA. No obstante, durante el año pasado se constató que la mayor parte de los indicadores fueron paulatinamente aproximándose a los niveles que evidencian señales de acumulación de riesgo sistémico cíclico. El último escenario central de previsiones sugiere que a mediados de 2021 algunos de estos indicadores podrían empezar a superar los umbrales de riesgo. Sin embargo, la incertidumbre existente actualmente y la preponderancia de riesgos a la baja sobre este escenario central hacen que haya que introducir dosis de cautela mayores de lo habitual en la toma de decisiones.

3.1.2 Entidades de importancia sistémica

Cada año, el Banco de España lleva a cabo el proceso de identificación de entidades de importancia sistémica y fija los colchones de capital asociados a cada una de ellas. Desde 2015, el Banco de España identifica aquellas entidades cuya hipotética quiebra generaría perjuicios graves para el sistema financiero y la economía real, denominadas «entidades de importancia sistémica». Precisamente para reducir la probabilidad de quiebra de esas entidades y para corregir la posible ventaja competitiva que pudieran tener en el mercado de financiación debido a su relevancia sistémica, la regulación les exige un colchón de capital adicional. La importancia sistémica se evalúa a escala tanto internacional —con la identificación de las EISM— como nacional —con la identificación de las OEIS—.

Para la identificación de entidades sistémicas, el Banco de España aplica, en su caso, los estándares y acuerdos internacionales a escala global, según su implementación en las normativas comunitaria y española. Los indicadores utilizados en las metodologías de identificación de EISM y OEIS son similares y están relacionados con varias dimensiones de la actividad bancaria. Estos son: a) el tamaño del balance; b) el grado de interconexión con el sistema financiero; c) la capacidad para sustituir los servicios prestados por una entidad en caso de

Cuadro 3.1

COLCHONES DE CAPITAL PARA ENTIDADES SISTÉMICAS

Entidad	Designación	Colchón de capital exigido en 2020 (%)
Banco Santander, SA	EISM y OEIS	1,00
Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, SA	OEIS	0,75
CaixaBank, SA	OEIS	0,25
Sabadell, SA	OEIS	0,25
BFA Tenedora de Acciones, SAU (Bankia, SA)	OEIS	0,25

FUENTE: Banco de España.

quiebra; d) la complejidad de las actividades realizadas, o e) el tamaño de la actividad transfronteriza. Según estas dimensiones, las entidades que participan en el ejercicio de identificación reciben una puntuación que sirve para clasificarlas de acuerdo con la denominada «huella sistémica», donde las entidades con mayores puntuaciones son las que tienen mayor relevancia sistémica. La identificación y la correspondiente fijación de colchones de EISM son coordinadas a escala global por el BCBS y por el FSB. En el caso de las OEIS, la identificación es responsabilidad de las autoridades nacionales designadas, y la determinación de colchones de capital asociados a estas se rige —dentro de la zona del euro— por las orientaciones de colchones mínimos acordadas por el BCE.

En noviembre de 2019, el Banco de España anunció la designación de una EISM para 2021 y de cinco OEIS para 2020, junto con sus colchones de capital². En el cuadro 3.1 se presentan los colchones aplicables a cada entidad identificada. En el caso de la entidad clasificada simultáneamente como EISM y OEIS, resulta de aplicación únicamente el más elevado de los dos colchones asociados.

3.2 Política macroprudencial nacional

El Real Decreto 102/2019, de 1 de marzo, creó la Autoridad Macroprudencial Consejo de Estabilidad Financiera (AMCESFI) en España. La nueva autoridad se configura como un órgano colegiado adscrito al actual Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, participado por representantes de alto nivel de dicho ministerio y de las tres autoridades sectoriales de regulación y de supervisión prudencial del sistema financiero español: el Banco de España, la CNMV y la DGSFP. La AMCESFI tiene encomendada la función de realizar el seguimiento y el análisis regular de factores de riesgo sistémico. Entre sus facultades se encuentra la de emitir

2 Véase la nota de prensa «El Banco de España actualiza la lista de las entidades sistémicas y establece sus colchones de capital», 25 de noviembre de 2019.



Primera reunión del Consejo de la AMCESFI, 1 de abril de 2019, Ministerio de Economía y Empresa.

alertas y recomendaciones sobre cualquier cuestión que pueda afectar a la estabilidad financiera, así como opiniones sobre propuestas de medidas macroprudenciales previamente notificadas a la AMCESFI por las autoridades sectoriales. Con la creación de la AMCESFI, España da cumplimiento a las recomendaciones realizadas por la JERS y el FMI, equiparándose así a otros países de nuestro entorno.

En el primer año de actividad de la AMCESFI se han sentado las bases de su funcionamiento interno y de su organización. A través de reuniones regulares de su Consejo y del Comité Técnico de Estabilidad Financiera (CTEF)³, iniciadas en abril de 2019⁴, la AMCESFI ha servido de foro de discusión y de intercambio de información sobre la coyuntura de riesgos macrofinancieros, propuestas de actuaciones regulatorias y macroprudenciales, y desarrollos recientes en comités internacionales. En 2019, la AMCESFI trabajó en la preparación de un reglamento interno, así como en el diseño y la puesta en marcha de una web propia a modo de plataforma con la que dar cumplimiento a lo estipulado en el Real Decreto 102/2019 en materia de transparencia y rendición de cuentas. Está previsto que el primer informe anual de la AMCESFI sea presentado en el Congreso de los Diputados en 2020.

3 El Consejo de la AMCESFI está presidido por la vicepresidenta tercera del Gobierno y ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital, y vicepresidido por el gobernador del Banco de España. El CTEF está presidido por la subgobernadora del Banco de España y vicepresidido por el secretario general del Tesoro y Financiación Internacional.

4 Véase la nota de prensa del Ministerio de Economía y Empresa «La Autoridad Macropudencial celebra su primera reunión», 1 de abril de 2019.

3.3 Tareas macroprudenciales en el MUS

En el ámbito del MUS, el Banco de España mantiene un diálogo continuo con el BCE y con otras autoridades nacionales en materia de análisis y política macroprudencial. En cumplimiento de las obligaciones regulatorias, el Banco de España comunica al BCE de manera anticipada todas sus propuestas de medidas macroprudenciales. En concreto, durante 2019 el Banco de España notificó las medidas trimestrales del CCA, así como la designación anual de entidades de importancia sistémica (EISM/OEIS) y sus respectivos colchones de capital⁵. Estas notificaciones forman parte del proceso regular de evaluación que el BCE lleva a cabo sobre las actuaciones macroprudenciales nacionales en la zona del euro.

El Banco de España participa en el Comité de Estabilidad Financiera y en el Foro Macroprudencial (FSC y MPF, por sus siglas en inglés, respectivamente) del BCE. A través de sus grupos de trabajo, el FSC busca potenciar el análisis de riesgos y vulnerabilidades para la estabilidad financiera y facilitar el intercambio de información, contribuyendo así a la coordinación en la formulación de medidas de política macroprudencial entre bancos centrales y autoridades supervisoras nacionales de la zona del euro. De manera destacada, en 2019 el FSC concluyó los trabajos técnicos de revisión de las orientaciones sobre calibraciones mínimas de los colchones de capital para OEIS en la zona del euro. Los trabajos del FSC son regularmente presentados en el MPF, que aglutina a los miembros del SB y del Consejo de Gobierno del BCE, para discusión y, en su caso, aprobación por este último.

⁵ Sobre las entidades de importancia sistémica, las ANC también tienen una obligación de notificación avanzada a la EBA, a la Comisión Europea y a la JERS.