

3

POLÍTICA MACROPRUDENCIAL

3.1 Herramientas macroprudenciales

La política macroprudencial agrupa un conjunto de herramientas prudenciales diseñadas para mitigar los riesgos y vulnerabilidades identificados sobre la estabilidad financiera y aumentar la capacidad de absorción de perturbaciones por parte de las entidades. Adopta una perspectiva agregada del conjunto del sector financiero —analizando las interacciones entre las distintas instituciones y subsectores financieros, y examinando sus implicaciones potenciales para la economía real— que complementa la supervisión microprudencial, centrada en la situación individual de cada banco.

El Banco de España realiza tareas regulares de identificación y seguimiento de la evolución de los riesgos y de las vulnerabilidades del sistema financiero, así como de los bancos de importancia sistémica. Estos análisis periódicos son fundamentales para definir su posicionamiento sobre las herramientas macroprudenciales disponibles para las entidades de crédito. Como autoridad designada en esta materia, el Banco de España fija regularmente dos colchones de capital macroprudenciales, con los que aborda la acumulación de riesgos cíclicos y estructurales, respectivamente: i) el colchón de capital anticíclico (CCA), y ii) los colchones para entidades españolas de importancia sistémica mundial (EISM) y doméstica (OEIS). Por otro lado, las modificaciones del CRR y de la CRD aprobadas en 2019 han supuesto ajustes en el diseño y en la aplicación de diversos instrumentos macroprudenciales a disposición del Banco de España¹.

El Banco de España ha seguido trabajando en 2020 en una circular sobre las nuevas herramientas macroprudenciales², que permitirá la eventual aplicación del CCA a determinados sectores, el establecimiento de límites a la concentración de las exposiciones, así como la potestad de imponer determinadas condiciones sobre la concesión de préstamos (véase apartado 8.2).

3.1.1 Colchón de capital anticíclico

El Banco de España establece trimestralmente el CCA para las exposiciones crediticias ubicadas en España. El CCA es un requerimiento de capital diseñado

1 Para más información, véase Banco de España (2020), «Novedades regulatorias en la UE en materia macroprudencial», recuadro 3.1, *Memoria de la Supervisión Bancaria en España 2019*.

2 Para más información, véase Banco de España (2019), «El cálculo de la brecha de crédito-PIB y la duración del ciclo financiero en España», recuadro 3.2, *Informe de Estabilidad Financiera*, primavera.

para que los bancos acumulen de manera gradual una reserva de capital adicional en las fases expansivas de los ciclos financieros, cuando la situación es favorable. A diferencia de otros requerimientos de capital no vinculados con el ciclo financiero, este colchón se liberaría en la posterior fase contractiva para absorber potenciales pérdidas crediticias y ayudar a mitigar la contracción del flujo de crédito a la economía real inherente a estas situaciones adversas. Su liberación también sería conveniente ante la materialización de perturbaciones exógenas no relacionadas con el propio ciclo financiero, como las desencadenadas a raíz de la pandemia³.

El Banco de España ha decidido mantener el CCA en el 0 % para las exposiciones crediticias en España durante 2020 y prevé no aumentarlo por un período de tiempo prolongado, al menos hasta que los principales efectos económicos y financieros derivados de la pandemia se hayan disipado. La perturbación negativa generada por la crisis del COVID-19 ha sido de una magnitud y una duración mayores de lo inicialmente previsto, lo que puede sugerir que la recuperación económica será más lenta y desigual de lo esperado. Dada la intensidad de la crisis, y para evitar efectos procíclicos⁴, el Banco de España ha reiterado su intención de no aumentar el porcentaje de este instrumento para así contribuir a sostener el flujo de crédito y mitigar las presiones negativas sobre el crecimiento económico. Por lo tanto, el CCA se mantendrá en el 0 % al menos hasta que la economía española haya retornado a una senda de recuperación económica⁵.

A raíz de la pandemia, el conjunto de indicadores habitualmente analizados para la fijación del CCA, como la brecha de crédito-PIB, han perdido buena parte de su valor informativo, al no estar concebidos para la materialización de perturbaciones de naturaleza exógena como la actual. La rápida y pronunciada caída de la actividad tras desencadenarse la crisis del COVID-19 ha hecho que aquellos indicadores que utilizan el PIB para su cálculo presenten cambios abruptos que no están relacionados con una acumulación de riesgo cíclico (véase gráfico 3.1). Por esta razón, la brusca caída del PIB en 2020 ha supuesto que, por primera vez desde que el Banco de España fija el CCA, la brecha de crédito-PIB ajustada superara el umbral de 2 puntos porcentuales⁶. Dicho umbral representa el límite a partir del cual se consideraría que este indicador alerta de desequilibrios que sugieren la activación del CCA. No obstante, este aumento de la brecha de crédito-PIB no se debe interpretar como una alerta sistémica que requiera la

3 A modo ilustrativo, el impacto mitigador de las medidas macroprudenciales adoptadas en los países de la UE se muestra en Banco de España (2020), «Impacto de la pandemia en el riesgo sobre el crecimiento y el impacto mitigador de las medidas macroprudenciales adoptadas», recuadro 3.1, *Informe de Estabilidad Financiera*, otoño.

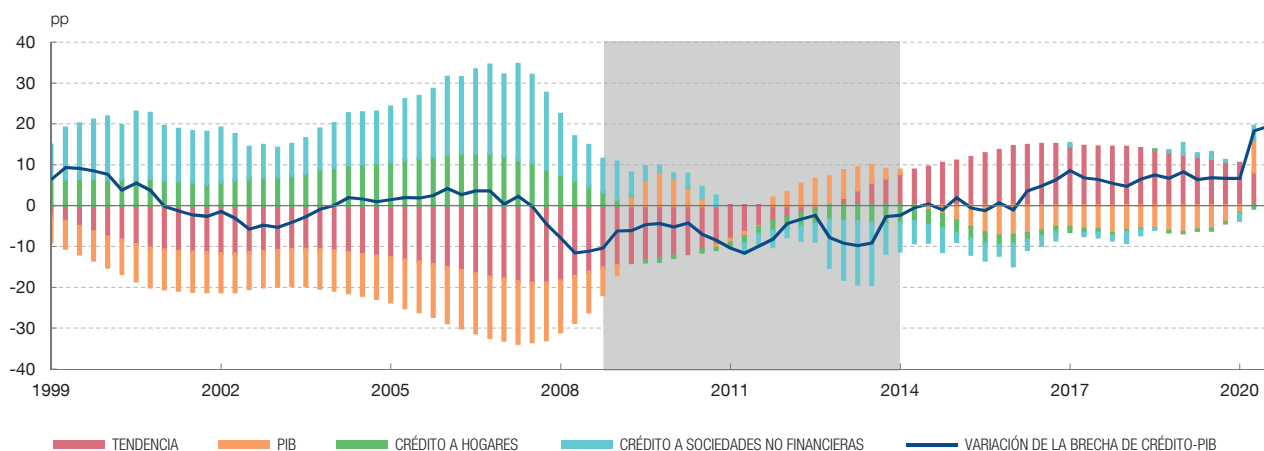
4 Es decir, un endurecimiento de la política macroprudencial podría tener efectos procíclicos en un entorno recesivo como el actual, ya que podría entorpecer la provisión de financiación a la economía, lo que a su vez podría deteriorar aún más la situación de la economía.

5 Véase la nota de prensa «El Banco de España mantiene el colchón de capital anticíclico en el 0 %», del 21 de diciembre de 2020.

6 Para más detalles, véase J. E. Galán (2019), *Measuring credit-to-GDP gaps. The Hodrick-Prescott filter revisited*, Documentos Ocasionales, n.º 1906, Banco de España.

VARIACIÓN DE LA BRECHA DE CRÉDITO-PIB POR COMPONENTES**Variación interanual**

El principal determinante del incremento de la brecha de crédito-PIB en 2020 fue la caída abrupta del PIB, por lo que este indicador no se debe interpretar necesariamente como una señal de desequilibrio sistémico.



FUENTE: Banco de España.

NOTA: La línea continua representa la variación interanual en puntos porcentuales de la brecha de crédito-PIB. Dicha brecha se calcula como la diferencia entre la ratio de crédito-PIB y la tendencia estimada con un filtro Hodrick-Prescott de una cola. La brecha está ajustada para adaptar su cálculo a una menor duración del ciclo más coherente con la evidencia empírica en España. Para ello se considera un parámetro de suavización de 25.000. Las barras representan la contribución de los principales factores que componen la brecha a su variación interanual. El área sombreada muestra el último período de crisis sistémica bancaria (I TR 2009 a IV TR 2013). La última observación corresponde a septiembre de 2020.

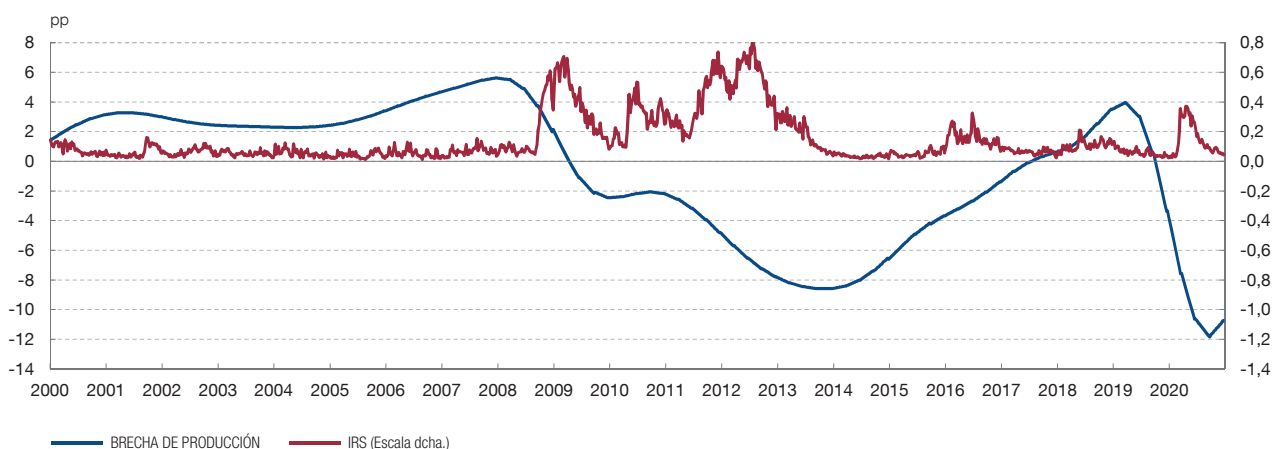
activación del CCA. Por el contrario, esta evolución evidencia que este indicador está concebido para fases expansivas del ciclo crediticio, y no para situaciones, como la actual, en las que se produce una caída brusca de la actividad por factores puramente exógenos al sistema financiero. Por otro lado, si bien las políticas de estímulo implementadas, como los programas de avales y moratorias, han apoyado el crecimiento del crédito bancario, principalmente en el segundo trimestre de 2020, estas medidas han sido diseñadas para mitigar los efectos del desplome de la actividad económica tras la crisis del COVID-19. Por lo tanto, este crecimiento del crédito tampoco se puede interpretar como un aumento de los desequilibrios financieros.

En el contexto actual de crisis, para la toma de decisiones sobre el CCA cobran mayor relevancia aquellos indicadores que informan sobre el grado de estrés macroeconómico y financiero. En los mercados financieros, tras una perturbación como la desencadenada por la pandemia, la aversión al riesgo y la volatilidad suelen aumentar considerablemente y a la vez que la materialización del *shock*. Posteriormente, este fuerte impacto negativo se traslada a la economía real con cierto retraso. Por tanto, primero los indicadores de estrés financiero y luego los indicadores de desequilibrios macroeconómicos son los de mayor utilidad para el seguimiento de los riesgos y la toma de decisiones macroprudenciales. Por este motivo, el Banco de España viene haciendo desde el comienzo de la pandemia un seguimiento de las tensiones en los mercados financieros a través de un indicador específico,

Gráfico 3.2

INDICADOR DE RIESGO SISTÉMICO (IRS) Y BRECHA DE PRODUCCIÓN

Los indicadores sobre el nivel de estrés financiero, como el IRS, y sobre la evolución del entorno macroeconómico, como la brecha de producción, cobran una mayor relevancia para informar las decisiones de fijación del CAA en el contexto actual, marcado por la pandemia.



FUENTES: Datastream y Banco de España.

NOTA: El IRS agrega 12 indicadores individuales de estrés (volatilidades, diferenciales de tipos de interés, pérdidas históricas máximas, etc.) de diferentes segmentos del sistema financiero español (mercado de dinero, deuda pública, renta variable y financiación intermedia). Para su cálculo se tiene en cuenta el efecto de las correlaciones cruzadas, de modo que el IRS registra valores más altos cuando la correlación entre los cuatro mercados es alta (esto es, situaciones en las que existe un alto —o bajo— nivel de estrés en los cuatro mercados a la vez) y reduce su valor cuando la correlación es más baja o negativa (esto es, situaciones en las que el nivel de estrés es alto en unos mercados y bajo en otros). Véase Banco de España (2013), «Indicador de riesgo sistémico», recuadro 1.1, *Informe de Estabilidad Financiera*, mayo. La brecha de producción representa la diferencia porcentual entre el PIB observado y su valor potencial. Valores calculados a precios constantes del año 2010. Véase P. Cuadrado y E. Moral-Benito (2016), *El crecimiento potencial de la economía española*, Documentos Ocasionales, n.º 1603, Banco de España.

denominado «indicador de riesgo sistémico» (IRS). Este indicador muestra que, tras el alto nivel de estrés financiero sufrido de marzo a mayo de 2020, los mercados regresaron paulatinamente a la calma, a pesar de la fuerte contracción interanual de la actividad económica para el conjunto de 2020. Este deterioro del entorno macroeconómico se ha visto reflejado en la evolución de la brecha de producción, que mide la desviación del crecimiento económico observado respecto al potencial de la economía española. Este indicador ha pasado de terreno positivo con anterioridad a la pandemia a presentar el valor negativo más bajo de su serie histórica en el tercer trimestre de 2020. En definitiva, el seguimiento simultáneo de las tensiones en los mercados financieros y del deterioro de las condiciones macroeconómicas resulta más informativo en estos momentos que indicadores habituales como la brecha de crédito-PIB (véase gráfico 3.2).

3.1.2 Entidades de importancia sistémica

El Banco de España identifica anualmente las entidades de importancia sistémica y fija los colchones de capital asociados a cada una de ellas. Como parte de su mandato macroprudencial, aplica las directrices de la EBA —basadas a su vez en el marco del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS, por sus

ENTIDADES DE IMPORTANCIA SISTÉMICA Y COLCHONES DE CAPITAL ASOCIADOS

Código LEI	Entidad	Designación	Colchón de capital exigido en 2020 (%)
5493006QMFDDMYWIAM13	Banco Santander, SA	EISM y OEIS	1,00
K8MS7FD7N5Z2WQ51AZ71	Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, SA	OEIS	0,75
7CUNS533WID6K7DGF187	CaixaBank, SA	OEIS	0,25
SI5RG2M0WQQLZCXKRM20	Banco de Sabadell, SA	OEIS	0,25
549300GTOXFTFHGOIS94	BFA Tenedora de Acciones, SAU (Bankia, SA)	OEIS	0,25

FUENTE: Banco de España.

NOTA: El código LEI denota el identificador de entidad jurídica (*Legal Entity Identifier*).

siglas en inglés)— para identificar las entidades domiciliadas en España que se podrían considerar «sistémicas» a escala nacional o internacional. En concreto, las entidades se caracterizan como sistémicas en caso de que el sistema financiero y la economía real se vean gravemente afectados si estos bancos tienen problemas de solvencia. Para reducir la probabilidad de quiebra de esas entidades y corregir la posible ventaja competitiva que estas podrían obtener en los mercados de financiación debido a su condición de entidades de relevancia sistémica, la regulación exige que se les apliquen unos requerimientos de capital adicionales.

La relevancia sistémica de las entidades se evalúa atendiendo a distintas dimensiones de la actividad bancaria. Los indicadores utilizados en las metodologías de identificación de EISM y OEIS son similares y están relacionados con el tamaño del balance, el grado de interconexión con el sistema financiero bancario y no bancario, la capacidad para sustituir los servicios prestados por una entidad en caso de quiebra, la complejidad de las actividades realizadas o el volumen de actividad transfronteriza.

Desde finales de 2015, el Banco de España anuncia anualmente la relación de entidades españolas de importancia sistémica. En noviembre de 2020 comunicó la designación de una EISM para 2022 y de cinco OEIS para 2021, y sus colchones de capital asociados⁷ (véase cuadro 3.1), sin que se hayan producido cambios respecto al ejercicio precedente.

3.2 Coordinación macroprudencial a escala nacional

El año 2020 fue el primer ejercicio completo de actividad de la AMCESFI⁸. La AMCESFI se configura como un órgano colegiado adscrito al Ministerio de Asuntos

⁷ Véase la nota de prensa «El Banco de España actualiza la lista de las entidades sistémicas y establece sus colchones de capital macroprudenciales», del 27 de noviembre de 2020.

⁸ La AMCESFI fue creada en 2019, mediante el Real Decreto 102/2019, de 1 de marzo.

Económicos y Transformación Digital, y en ella participa el Banco de España, así como la CNMV y la DGSFP —en su capacidad de autoridades supervisoras sectoriales—. La AMCESFI realiza el seguimiento y el análisis regular de factores de riesgo sistémico, y emite opiniones, alertas y recomendaciones sobre cuestiones relevantes para la estabilidad financiera. El Banco de España desempeña un papel destacado en la AMCESFI, ya que el gobernador del Banco de España es el vicepresidente de su Consejo, al tiempo que la subgobernadora es miembro del Consejo y 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 natos del CTEF.

La actividad de la AMCESFI se ha intensificado durante 2020 como consecuencia de los acontecimientos en torno al COVID-19. Ha realizado un seguimiento continuado de la situación macrofinanciera en España, en consonancia con su cometido fundacional de servir de marco institucional de encuentro para la coordinación y el intercambio de información entre las autoridades nacionales con competencias para la preservación de la estabilidad financiera. En 2020, su Consejo se ha reunido cinco veces y el CTEF ha mantenido 12 reuniones para tratar temas relativos a la situación del sector financiero, las medidas de apoyo en respuesta a la pandemia o las propuestas de medidas macroprudenciales de las autoridades sectoriales. Además, se han tratado los principales desarrollos de organismos y comités de la UE y globales que abordan las reformas del sistema financiero y otras actuaciones internacionales coordinadas de políticas financieras.

La AMCESFI publicó en 2020 su primer informe anual⁹, correspondiente a 2019, y estrenó su sitio web. De acuerdo con las obligaciones de transparencia y control estipuladas en el Real Decreto 102/2019, la vicepresidenta tercera del Gobierno y ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital presentó dicho informe ante la comisión correspondiente del Congreso de los Diputados el 3 de septiembre de 2020. Este repasa la evolución del sistema financiero español durante 2019 y ofrece un análisis de interconexiones sectoriales, así como un compendio de indicadores estadísticos relevantes. En paralelo, la AMCESFI desarrolló su propio sitio web (www.amcesfi.es) a fin de contar con una plataforma común para la difusión de información sobre sus actividades y publicaciones futuras.

3.3 Tareas macroprudenciales en el MUS

Como parte del MUS, el Banco de España tiene el deber de notificar de manera regular al BCE cada una de sus propuestas de medidas macroprudenciales con antelación a su adopción y anuncio. En 2020, el Banco de España informó

⁹ AMCESFI (2020), *Informe Anual 2019*.

de cuatro medidas trimestrales del CCA, así como de las medidas anuales de designación de EISM y OEIS, y fijación de sus colchones macroprudenciales de capital¹⁰. Estas notificaciones forman parte del proceso regular de evaluación que los órganos de gobierno del BCE —con involucración de las autoridades nacionales de los países del MUS— llevan a cabo sobre las actuaciones macroprudenciales nacionales.

El Banco de España es miembro del Comité de Estabilidad Financiera (FSC, por sus siglas en inglés) y del Foro Macroprudencial (MPF, por sus siglas en inglés) del BCE. A través de sus grupos de trabajo técnico, el FSC analiza los riesgos y las vulnerabilidades para la estabilidad financiera, y persigue facilitar la coordinación en la formulación de medidas de política macroprudencial entre autoridades designadas nacionales de los países del MUS. En 2020, el programa de trabajo del FSC se adaptó para tratar cuestiones específicamente asociadas al impacto del COVID-19 sobre el sistema financiero. Los trabajos del FSC son regularmente presentados en el MPF, que aglutina a los miembros del SB y del Consejo de Gobierno del BCE.

¹⁰ Sobre las entidades de importancia sistémica, las autoridades nacionales también tienen una obligación de notificación avanzada a la EBA, la Comisión Europea y la JERS.