

España: Programa de Evaluación del Sector Financiero (FSAP) del FMI

Un equipo del Programa de Evaluación del Sector Financiero (FSAP, en su acrónimo inglés), liderado por el Departamento de Mercados Monetarios y de Capitales del Fondo Monetario Internacional, ha visitado España del 1 al 21 de febrero y del 12 al 25 de abril para llevar a cabo una actualización de la evaluación que realizó en 2006 sobre la fortaleza y estabilidad del sector financiero español. Estas evaluaciones tienen lugar aproximadamente cada 5 años. Este documento muestra algunas conclusiones iniciales de la misión. Estas conclusiones podrán ser revisadas y servirán como base para las discusiones del Artículo IV que se mantendrán con el departamento europeo del FMI a finales de la primavera de 2012. Para más información, véase: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fsap.htm>

Las autoridades españolas se están concentrando en fortalecer el sistema financiero, lo cual es una condición imprescindible para respaldar el más amplio proceso de recuperación económica. Está teniendo lugar una profunda y bienvenida reestructuración del sector de las cajas de ahorros, pero la capacidad para soportar la necesidad de ajustes difiere significativamente según entidades. Los bancos más grandes parecen suficientemente capitalizados y tienen una alta rentabilidad para soportar un mayor deterioro de las condiciones económicas, pero las vulnerabilidades persisten en otros bancos que dependen de apoyo público, y el sector, considerado en su conjunto, permanece vulnerable a las distorsiones persistentes en los mercados de financiación.

La evaluación confirma la necesidad de continuar profundizando en la estrategia de reforma del sector financiero, para solucionar las vulnerabilidades que persisten y construir fuertes colchones de capital en el sector. Una estrategia cuidadosamente diseñada para sanear los balances de las instituciones débiles lo más rápido y mejor posible es esencial para evitar cualquier impacto adverso sobre los bancos más sólidos. Además, la prioridad en la siguiente etapa de la estrategia de reforma del sector financiero debería ser tratar de forma global y efectiva los activos problemáticos en las carteras bancarias (legacy assets).

- 1. En los últimos cuatro años el sector financiero español ha sufrido una crisis financiera sin precedentes en su historia.** Mientras que a este panorama han contribuido factores externos, los riesgos significativos derivados del sector inmobiliario, que se han materializado en el sector de cajas de ahorro, han puesto de manifiesto debilidades en el marco regulatorio, y una excesiva dependencia de la financiación mayorista.
- 2. Después de la crisis del sector inmobiliario se está produciendo una muy sustantiva y necesaria reestructuración del sector de cajas de ahorro.** La reforma del marco jurídico de las cajas, junto con el apoyo financiero del FROB (vehículo de recapitalización

público) han jugado un papel decisivo en el necesario proceso de reforma para reestructurar el sector bancario. El número de instituciones se ha reducido de 45 a 11 a través de intervenciones, fusiones y adquisiciones. Estas acciones se han centrado en las instituciones más débiles, y hacia finales del 2012, se habrá resuelto un conjunto de instituciones que representan cerca del 15% del sistema, y cuyos activos totales equivalen al 50% del PIB.

3. **Recientemente se han aumentado los requerimientos de provisiones bancarias, anticipando posibles pérdidas futuras de crédito relacionadas con el sector inmobiliario y el débil escenario macroeconómico.** Sin embargo, será difícil para algunos bancos cumplir con estos nuevos requerimientos y la percepción de los mercados sobre los crecientes riesgos soberanos y del sector bancario puede añadir presiones adicionales sobre los bancos, especialmente sobre aquellos que afrontan mayores necesidades de financiación mayorista.
4. **La prueba de resistencia llevada a cabo por el equipo, que ha cubierto más del 90% del sistema bancario doméstico, ha mostrado que la mayor parte de los bancos tendrían capacidad de resistir shocks futuros, aunque existen bolsas de vulnerabilidad.** La mayor tolerancia de los prestamistas –algo que las autoridades supervisoras señalan está siendo vigilado de cerca- no ha podido ser recogido plenamente en la prueba de resistencia debido a la falta de datos y esto puede haber impedido apreciar la dimensión del riesgo de crédito en algunas entidades. Los resultados del equipo sugieren:
 - Los bancos de mayor tamaño están suficientemente capitalizados y tienen una rentabilidad sólida como para poder resistir un mayor deterioro de las condiciones económicas. La solidez de los colchones de capital de la mayor parte de los bancos así como la fuerte capacidad de generar ingresos de los grandes bancos diversificados internacionalmente, han reducido la preocupación sobre la solvencia del conjunto del sistema frente a un evento, poco probable, de que confluyan desarrollos macroeconómicos adversos.
 - Un grupo de diez bancos, la mayoría de los cuales han recibido ayudas públicas y se encuentran, con diferentes grados de avance, en proceso de resolución, ha sido identificado como vulnerable. Cinco de estos bancos han sido ya adquiridos o se han fusionado con otras entidades solventes. Tres se encuentran en proceso de ser subastados y los dos restantes han remitido planes de negocio que han sido aprobados por el supervisor. Con el fin de preservar la estabilidad financiera, es esencial que estos bancos, y en particular el de mayor tamaño, tomen medidas rápidas y decisivas para fortalecer sus balances y mejorar su gestión y su gobierno corporativo.

- Aunque la posición de liquidez ha mejorado y la financiación del BCE ha ofrecido cierto alivio, los bancos españoles necesitan continuar fortaleciendo sus colchones de capital de forma que puedan acceder libremente a los mercados financieros de financiación.
5. **Las autoridades, acertadamente, se están concentrando en el fortalecimiento del sector bancario**, que es una condición esencial para apoyar un proceso más amplio de recuperación económica. Hay un apropiado sentido de urgencia por parte de las autoridades, junto a una conciencia de la necesidad de una estrategia cuidadosamente diseñada, dadas las potenciales implicaciones sobre la dinámica de la deuda pública. De hecho, a menos que se produzca un saneamiento rápido y adecuado de balances en las instituciones débiles, los bancos solventes sufrirán innecesariamente por una continuada pérdida de confianza de los mercados en el sector bancario.
 6. **La prioridad para la próxima fase de la estrategia de reforma financiera debe ser abordar de forma efectiva y completa los activos problemáticos en las carteras bancarias**. Hay una variedad de opciones para la gestión de los activos dañados, incluyendo su mantenimiento en los balances de los bancos o el establecimiento de sociedades públicas o privadas especializadas de gestión de activos. A fin de orientar sobre la mejor estrategia para el sistema bancario español de cara al futuro, un diagnóstico completo de los activos problemáticos puede ser particularmente útil.
 7. **Las autoridades están adoptando una estrategia de reparto de la carga entre el sector público y privado con el fin de solucionar los bancos problemáticos**. Los recursos públicos se canalizan a través del FROB-el vehículo establecido por el Estado para impulsar dicho proceso-, mientras que los recursos privados proceden del esquema de garantía de depósitos, el FGD, financiado por la industria. Para evitar que los costes de resolución sean demasiado elevados para que la industria los pueda soportar, una vez agotadas las opciones para una recapitalización privada puede ser necesario un mayor recurso a la financiación pública, con el fin de preservar la estabilidad financiera y evitar un excesivo desapalancamiento.
 8. **La valoración del marco de supervisión financiera ha identificado fortalezas y debilidades clave**. Las principales fortalezas de las agencias supervisoras son su personal altamente experimentado y respetado, apoyado por buenos sistemas de información y por rigurosos procesos supervisores. La existencia de un fuerte nexo entre las autoridades facilita la cooperación y el flujo de información, y varias recomendaciones hechas en FSAP previos han sido abordadas. Sin embargo, una serie de debilidades debe ser tratado, entre las cuales se incluye la necesidad de:

- Fortalecer la independencia regulatoria de los reguladores bancarios y de valores y la falta de independencia financiera/presupuestaria de los reguladores de seguros y valores;
- Fortalecer la autoridad que tiene el regulador bancario para abordar, de forma preventiva, la acumulación de riesgos en el sistema;
- Fortalecer el marco regulatorio del sector de los seguros (el actual régimen de solvencia no es sensible al riesgo) y el seguimiento de la potencial acumulación de riesgos en el sector debido a un régimen de solvencia anticuado; y
- Fortalecer el régimen de medidas de saneamiento y sanciones en la supervisión bancaria y de valores.