

Competencia bancaria y regulación prudencial

Enrique Sánchez del Villar*

Se ha demostrado que la competencia aumenta los comportamientos de riesgo en el sector bancario. Los reguladores deben tener en cuenta este factor en el proceso de diseño de la política de competencia en el sector financiero para adecuarla con el objetivo de prevención de crisis.

La evidencia muestra una relación positiva entre el incremento de la competencia y la toma de riesgos en el sector bancario. El tema en cuestión ha sido analizado en múltiples ocasiones, pero vuelve a cobrar interés cada vez que un país, o un grupo de países, atraviesa un episodio de crisis bancaria. El pasado mes de mayo se publicó dentro de la serie de Working Papers del Fondo Monetario Internacional (FMI) un estudio¹ destacando la importancia del carácter prudencial de la política de competencia en banca. Existen numerosos estudios que cuantifican los costes de las crisis bancarias y los beneficios de la regulación prudencial al evitar esos costes y reducir la recurrencia de las crisis. En este contexto analizamos la competencia en el sector bancario y la regulación prudencial en España, que está en proceso de solucionar la mayor crisis bancaria de su historia reciente. Además se enfrenta a algunos dilemas clásicos relacionados con la competencia en el sector bancario, tales como: a) la intensidad del proceso de concentración; b) el papel del sector público como accionista y gestor de entidades bancarias; y c) la conveniencia de limitar determinadas remuneraciones a los depósitos, entre otros temas.

Introducción

En los sectores no bancarios la política de competencia se ha centrado tradicionalmente en la búsqueda de la eficiencia mediante la fijación competitiva de los precios. La existencia de un mercado en competencia para bienes y servicios

no bancarios viene siendo, por tanto, indicativo de una asignación eficiente de recursos y de adecuados incentivos a la inversión y a la innovación. Por otra parte, los mercados de estos bienes y servicios son, en ocasiones, objeto de regulación limitativa de la competencia por dos motivos fundamentalmente:

* Socio de Analistas Financieros Internacionales, S.A. (Afi).

¹ Ratnovski, L. (2013): "Competition Policy for Modern Banks". IMF Working Paper 13/126.

- a) Protecciónismo, cuando se limita la competencia mediante barreras de entrada administrativas a empresas extranjeras en determinados sectores.
- b) Impacto de las externalidades negativas (sociales, medioambientales...). En este caso la regulación puede limitar el desarrollo de un sector o la aparición de nuevos entrantes con el consiguiente efecto sobre la competencia.

En el sector bancario, sin embargo, la política de competencia tiene un fuerte componente prudencial. Es decir, suele estar alineada con otras políticas prudenciales encaminadas a reducir las externalidades negativas que sobre el conjunto de la sociedad tienen las crisis bancarias. Por externalidades negativas nos referimos a los efectos devastadores que sobre la riqueza y el empleo tienen las crisis bancarias en una economía. Así, aunque cualquier regulación tiene sus costes (piénsese en el azar moral que incorpora la existencia de mecanismos de garantía de depósitos), suele considerarse que en el caso de la regulación prudencial bancaria los beneficios obtenidos son superiores a dichos costes, para el agregado de la sociedad.

Los costes de las crisis bancarias sobre la economía y las cuentas públicas

Existen numerosos estudios que cuantifican los costes de las crisis bancarias y los beneficios de la regulación prudencial al evitar esos costes y reducir la recurrencia de las crisis. El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, en un informe publicado en agosto de 2010², recopilaba los principales estudios sobre el impacto que las diferentes crisis bancarias analizadas –todas ellas acaecidas en la segunda mitad del siglo XX– habían tenido sobre el producto interior bruto (PIB) de los respectivos países. Según este informe una crisis bancaria media supone una pérdida del 9% del PIB real entre el punto máximo previo a la crisis y el punto

más bajo registrado durante la crisis. Esta cifra asciende al 19% del PIB real previo a la crisis si tenemos en cuenta el periodo de varios años que la economía tarda en recuperar el nivel de producción tendencial equivalente a la situación previa a la crisis.

La crisis bancaria internacional actual, que comenzó en el verano de 2007, tiene un componente sistémico relevante. No en vano en determinados países del euro, como es el caso de España, el círculo vicioso crisis bancaria–crisis soberana está resultando muy difícil de romper. Aplicando a España los cálculos del párrafo anterior observamos que desde el máximo anterior a la crisis hasta el nivel actual el PIB real ha caído un 7%. En comparación con el PIB real tendencial (calculado antes de la crisis) la pérdida de PIB real observado en los últimos tres años es cercana al 13%, sin que todavía hayamos entrado en una fase de recuperación de la economía. La relevancia de estas cifras puede complementarse con los datos de empleo: en España hay ahora cerca de 3,5 millones de ocupados menos que al inicio de la crisis.

La intervención del sector público en este tipo de situaciones está generalmente aceptada, ya que con toda probabilidad suaviza los efectos negativos de la crisis. En el caso español dichas ayudas se han materializado de diferentes formas:

- a) **Ayudas a la recapitalización de las entidades:** Primero a través del Fondo de Garantía de Depósitos (FGD) y luego a través del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), que a su vez se ha financiado en el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), las entidades de depósito españolas han recibido ayudas en forma de capital por un importe total superior al 7% del PIB. Esta cantidad incluye los Esquemas de Protección de Activos (avales a favor del comprador de una entidad en resolución por pérdidas en la cartera crediticia adquirida).

² Basel Committee on Banking Supervision (2010). "An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements".

b) **Ayudas para facilitar la liquidez:** El Banco Central Europeo (BCE) ha sido el principal financiador de las entidades bancarias europeas con restricciones de acceso a los mercados financieros. En el caso de las entidades españolas, el préstamo neto del Eurosistema llegó a alcanzar niveles superiores al 35% del PIB español en el verano de 2012. También el Estado español, ante las dificultades de las entidades financieras españolas para financiarse en los mercados mayoristas, y el consiguiente efecto sobre el crédito a empresas y familias, puso en funcionamiento programas encaminados a facilitar la financiación de las entidades:

- Avales del Estado para emisiones de bonos bancarios: el Tesoro Público avaló en 2008, 2009 y 2012, emisiones de deuda senior por un importe superior el 10% del PIB de este último año.

- Fondo para la adquisición de activos financieros: El Ministerio de Economía y Hacienda puso en funcionamiento este Fondo para adquirir activos de elevada calidad crediticia a las entidades financieras. El importe total ascendió a algo menos del 2% del PIB de 2012.

c) **Traspaso de activos** a la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (Sareb). Dicho traspaso era un requisito indispensable para las entidades que fueran a recibir ayudas públicas del FROB (recapitalización) financiadas por el MEDE. El importe total traspasado ha sido próximo al 5% del PIB del 2012. Este importe supuso una inyección de liquidez y un descenso de los requerimientos mínimos de capital.

En definitiva, las ayudas públicas a la recapitalización han supuesto una cifra próxima al 7% del PIB, mientras que las ayudas mediante mecanismos de liquidez, incluyendo el recurso al BCE, han sumado una cantidad próxima al 50% del PIB español de 2012. A todo ello habría que sumar el

traspaso de activos a Sareb, con un carácter mixto entre ayuda a la recapitalización y a la liquidez. Las cifras anteriormente señaladas son suficientemente explicativas del coste que para España está teniendo la actual crisis bancaria y del importante papel que el sector público está jugando en la recapitalización del sector.

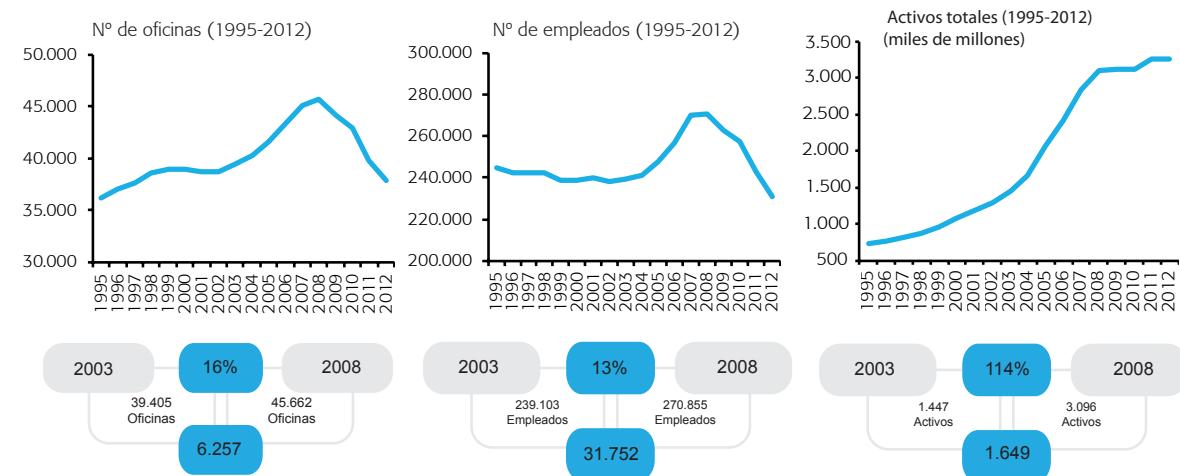
Competencia bancaria en períodos previos a la crisis

La competencia (medida por el grado de concentración del sector bancario) se reduce tras una crisis bancaria. Ahora bien, existe evidencia empírica de que un “exceso de competencia” en el sector bancario incentiva la asunción de riesgos por parte de las entidades. En consecuencia, el control del nivel de competencia es una herramienta que permitiría reducir el número de episodios de crisis y limitar sus efectos

La evidencia señala que un “exceso de competencia” en el sector bancario incentiva a tomar riesgos. Por consiguiente, el control del nivel de competencia es una herramienta que puede reducir el número de crisis y limitar sus efectos cuando ocurran.

El *working paper* del FMI al que hacíamos mención al inicio de este artículo da por buena esta hipótesis de que el nivel de competencia del sector bancario afecta a la asunción de riesgos de las entidades de crédito. Así, una mayor competencia y, por tanto, mayor presión sobre los márgenes, se compensa con más riesgo. Por otra parte, la defensa de las cuotas de mercado (en el activo o en el pasivo), propia de situaciones de fuerte competencia, suele venir asociada también a mayores riesgos asumidos. La conclusión inmediata es la necesidad de que las autoridades de competencia y las bancarias colaboren para que la política de competencia tenga un componente macroprudencial. La normativa de resolución de entidades bancarias es un ejemplo de esta nece-

Gráfico 1



Fuentes: Afi y Banco de España.

saria coordinación en materia prudencial. Por una parte, permite un tratamiento diferente al de la normativa concursal y, por otra, establece las condiciones bajo las que son admisibles las ayudas públicas al sector bancario.

26

Una segunda conclusión del *paper* se deriva del hecho de que la banca moderna es cada vez más dependiente de los mercados financieros, tanto en sus inversiones, como en las fuentes de financiación. Este hecho permite a las entidades crecer más rápidamente y asumir riesgos de diferente naturaleza a los tradicionales. En este contexto la política de competencia en banca debería abordar aspectos tales como el problema de *too big to fail* e incluso la limitación de determinadas actividades. En esta última línea pueden enmarcarse diversas iniciativas regulatorias (*Volcker Rule* en la *Dodd-Frank Act* en EE.UU.; *Vickers proposal* en el Reino Unido y la *Liikanen proposal* para la UE) e incluso propuestas de diferenciación, en función de las actividades que realizan, entre los bancos que serían rescatables y los que no.

Veamos ahora para el caso español cómo se traducen las hipótesis comentadas. En primer lugar, buscaremos en la estructura de la cuenta de

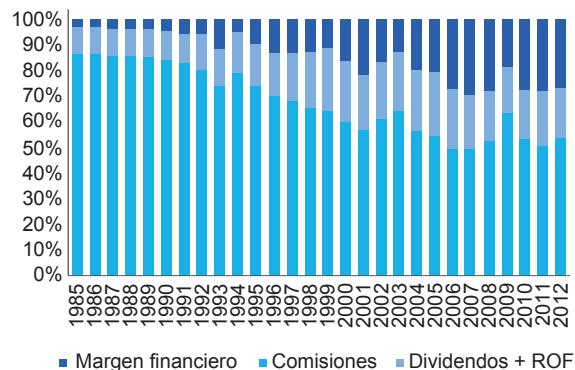
pérdidas y ganancias del sector bancario español las evidencias de un periodo de intensa competencia previo a la crisis bancaria. Posteriormente analizaremos la acumulación de riesgos por parte del sector bancario en ese periodo previo a la crisis.

En el gráfico 2, izquierda, puede observarse que a mediados de los ochenta el margen de intereses suponía más del 85% del Valor Añadido Bruto (VAB) generado por el sector bancario español. Justo antes de la crisis, en 2007, solo el 50% del VAB provenía de esta partida. El resto se generaba mediante comisiones, dividendos y resultados de operaciones financieras, lo que indica un claro desplazamiento del negocio bancario hacia la actividad más ligada a los mercados e indicativa de un mayor nivel de riesgo.

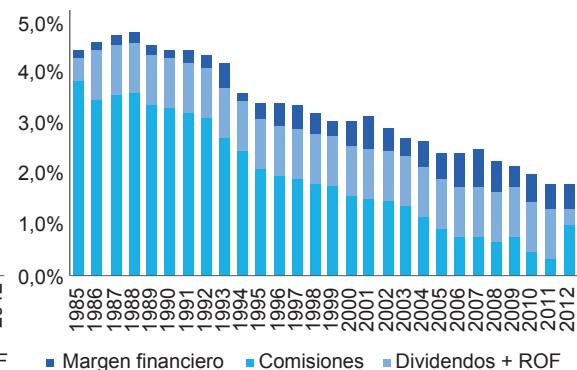
El gráfico 2, derecha, complementa la lectura anterior al representar los mismos componentes del VAB en términos relativos a los activos totales medios gestionados. El margen de intereses a mediados de los ochenta representaba un 4,5% de los activos totales. Justo antes de la crisis, en 2007, este porcentaje se había reducido hasta el entorno del 2,5%. Esta reducción tan importante

Gráfico 2

Peso de cada factor en la generación del VAB del sector bancario



Evolución de la generación de VAB sobre activos gestionados



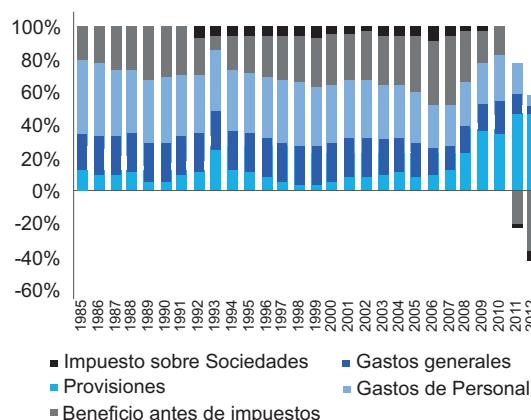
Fuentes: Afi y Banco de España.

de los márgenes unitarios pudo haber sido el resultado de factores diversos, pero otras variables, como los fuertes crecimientos del activo total, de la inversión crediticia y de la capacidad instalada por la banca, apuntan a fuertes presiones competitivas en el sector como un elemento claramente determinante.

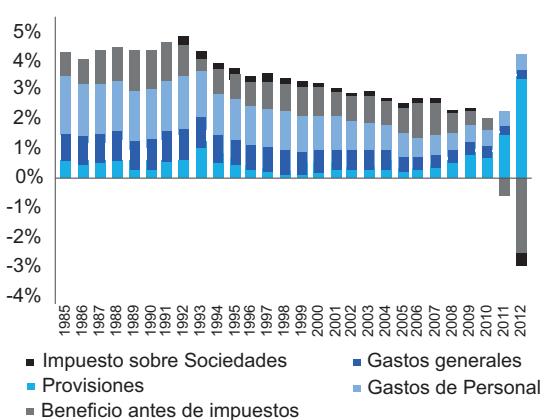
Una vez identificada la evidencia de un periodo de fuerte competencia en el sector en el periodo previo a la crisis, queremos constatar sus efectos en términos de asunción de riesgos. El gráfico 3, izquierda, muestra la evolución temporal del peso sobre el total de cada partida a la que se destina el VAB generado por el sector bancario español. También en este caso

Gráfico 3

Peso de cada factor en la asignación del VAB del sector bancario



Evolución de la asignación de VAB sobre activos gestionados



Fuentes: Afi y Banco de España.

el gráfico 3, derecha, complementa la información presentando los destinos del VAB en términos relativos al total de activos del sector.

Puede observarse que hay dos períodos de crisis asociados a un aumento de las provisiones por deterioro: 1992-1994 y 2008-2012. Por otra parte, el volumen de provisiones registrado en la actual crisis, especialmente en los últimos dos años, demuestra una fuerte acumulación de riesgo en los años anteriores (ya puesto de manifiesto anteriormente por el crecimiento del activo). Se produce, por tanto, una coincidencia en el tiempo de evidencias de un fuerte grado de competencia y de acumulación de riesgos.

Para finalizar este breve análisis de la relación entre competencia, riesgos y regulación en el sector bancario español tenemos necesariamente que hacer referencia a los intentos de las autoridades españolas por evitar la llamada guerra del pasivo (con un carácter eminentemente competitivo) en plena fase de recapitalización de entidades y con los mercados financieros todavía cerrados para muchas entidades financieras españolas.

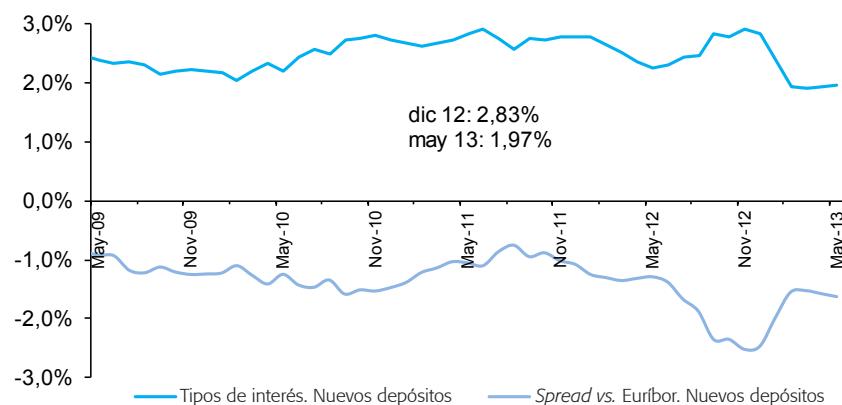
Así, en junio de 2011 el Ministerio de Economía impuso una aportación al FGD superior a los depósitos de alta remuneración. Esta medida fue

escasamente efectiva al sustituir las entidades la comercialización de los depósitos por pagarés de alta remuneración, instrumentos estos últimos no cubiertos por el FGD, y finalmente fue eliminada en agosto de 2012. Más recientemente, la prensa se ha hecho eco de una recomendación del Banco de España a las entidades de proteger su margen financiero, poniendo énfasis en los depósitos de alta remuneración. Parece que esta recomendación sí ha tenido efecto, al menos temporalmente, tal y como se pone de manifiesto en el gráfico 4. La remuneración de nuevos depósitos bancarios de los hogares ha experimentado una sensible bajada desde principios de 2013 que no es atribuible a un descenso de los tipos de mercado. De

La banca moderna es cada vez más dependiente de los mercados financieros, tanto en sus inversiones, como en las fuentes de financiación. Las entidades crecen rápido y toman riesgos de una naturaleza diferente a la de la banca tradicional. Por lo tanto, la política de competencia en el sector bancario debería abordar cuestiones tales como el problema de "demasiado grande para quebrar", e incluso poner límites a ciertas actividades.

Gráfico 4

Evolución de la remuneración de los nuevos depósitos bancarios



Fuentes: Afi y Banco de España.

hecho, el diferencial entre el depósito y el euríbor (media entre los plazos a 3 meses y 12 meses) se ha estrechado en más de 100 p.b. desde comienzos del año.

Crisis bancaria y competencia: consolidación post crisis

El carácter prudencial de la política de competencia en el sector bancario viene justificado por la evidencia empírica de que a mayor competencia, mayores son los incentivos a la asunción de riesgos en banca. En el extremo, podría darse un conflicto de objetivos entre la búsqueda de la máxima eficiencia a través de la competencia y la estabilidad financiera, perseguida por la regulación prudencial.

Así, una forma habitual de afectar al grado de competencia bancaria ha sido la mayor o menor facilidad que los reguladores nacionales han ofrecido a la entrada en el mercado nacional de entidades extranjeras. En paralelo, las autoridades nacionales han venido, bien incentivando, bien desincentivando operaciones de fusión de las entidades domésticas, afectando, en definitiva, al

A mayor competencia, mayores son los incentivos a la asunción de riesgos en banca. Esta evidencia empírica justificaría el carácter prudencial de la política de competencia en el sector bancario.

grado de concentración y, por tanto, de competencia en el sector.

En las crisis bancarias los procesos de concentración son un resultado natural, tanto desde el punto de vista de funcionamiento del mercado (desaparición de los agentes menos eficientes), como de la actuación prudencial de las autoridades intentando evitar males mayores. Dicho de otra forma, tras una crisis bancaria el grado de competencia se reduce.

En el caso español el Estado, a través del FROB y el FGD, ha contribuido a la recapitalización de catorce entidades de depósito (cuadro 1). Estas entidades son a su vez el resultado de fusiones previas entre 36 entidades existentes al inicio de la crisis. La recapitalización comprometida supone

Cuadro 1

Reestructuración y recapitalización del sector financiero español

Receptor de ayudas	Propietario	Nº de entidades originales	Ayudas FROB y FGD (miles de euros)	Ayuda pública (% Activos)
BFA-Bankia	67% FROB	7	22.424	7,0
BMN	64% FROB	4	1.645	2,4
Liberbank	Privado	3	124	0,2
Catalunya Banc	FROB	3	12.052	14,7
NCG Banco	FROB	2	9.052	12,9
Banco CEISS	Integrado en otro grupo	2	1.129	2,7
CCM	Integrado en otro grupo	1	4.168	16,0
Banco Caja 3	Integrado en otro grupo	3	407	1,9
Unimm	Integrado en otro grupo	3	3.822	12,6
Banca Cívica	Integrado en otro grupo	4	977	1,9
Banco de Valencia	Integrado en otro grupo	1	6.000	23,5
CAM	Integrado en otro grupo	1	12.949	19,4
Banco Gallego	Integrado en otro grupo	1	245	5,2
CajaSur	Integrado en otro grupo	1	358	2,2
TOTAL		36	75.352	

un importe próximo al 8,5% del activo de estas entidades.

En tres de las catorce entidades recapitalizadas (BFA-Bankia, NCG Banco y Catalunya Banc), que representan a doce de las 36 entidades originales, el FROB tiene un porcentaje mayoritario del capital. Estas entidades han concentrado el 58% del total de ayudas públicas en forma de capital, porcentaje algo superior al 53% que representa su activo sobre el total del activo de las entidades que han recibido este tipo de ayuda. Solamente en el caso de Bankia la presencia del Estado tiene voluntad de permanencia, al menos hasta que se presente una oportunidad adecuada de salida. En los otros dos casos la voluntad del FROB es de venta de la entidad en un plazo relativamente breve de tiempo (nunca más de cinco años desde su entrada).

Otras dos entidades (BMN y Liberbank), que representan a siete de las 36 entidades originales, han recibido ayudas de relativamente escasa cuantía y se plantean el futuro en solitario.

En las nueve entidades restantes, representativas de diecisiete entidades originales, se concen-

tra casi el 40% de las ayudas públicas de capital, aunque con una gran dispersión. Todas estas entidades han sido integradas, o están en proceso de integración, en grupos bancarios que no han recibido ayudas de capital.

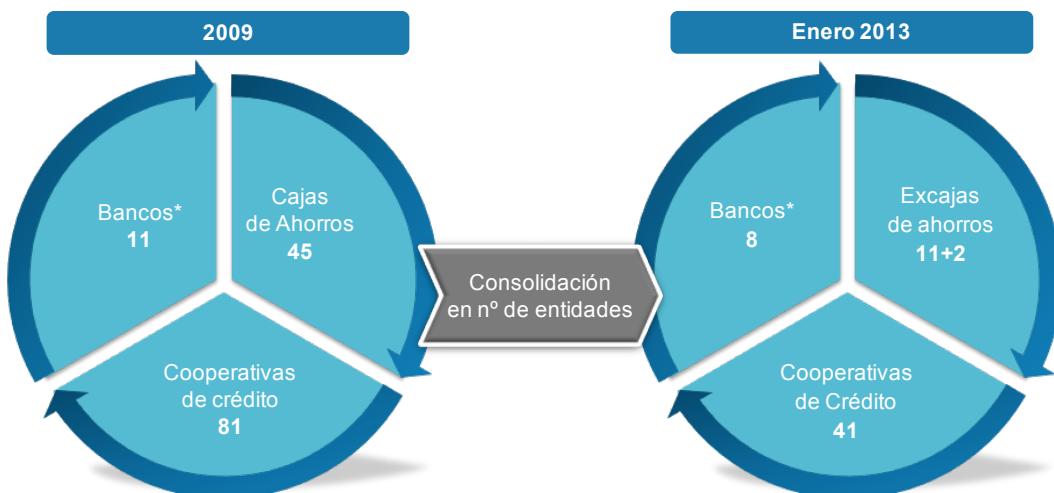
Conclusión

En definitiva, de las 36 entidades existentes al inicio de la crisis que conformaron grupos bancarios que han recibido ayudas públicas, solamente tres (BFA-Bankia, BMN y Liberbank) tienen en el momento actual perspectivas de futuro en solitario. Es decir, la recapitalización con ayudas públicas, salvo excepciones, ha tenido un carácter claramente preventivo, evitando una profundización de la crisis. La contrapartida ha sido un fuerte proceso de concentración.

La crisis bancaria española está suponiendo un coste muy elevado en términos de empleo, deuda pública y crecimiento económico. Como herramienta de mitigación de los daños, el Estado español ha aportado ayudas cuantitativamente muy importantes, tanto en forma de recapitaliza-

Gráfico 5

El proceso de reestructuración del sistema bancario



* Hace referencia únicamente a Bancos que realizan negocio minorista con tamaño significativo.

Fuente: Afi.

ción de las entidades, como en forma de facilidades de liquidez.

Como era de esperar, la crisis bancaria ha tenido consecuencias en el marco competitivo del sector. Así, ha supuesto una concentración muy significativa, reduciéndose a menos de la mitad el número de entidades que realizan negocio minorista con un volumen significativo, mientras que el tamaño medio, medido como activo total, es ahora 4,6 veces superior al del inicio de la crisis. Por otra parte, la intervención pública mediante la nacionalización de entidades financieras (participación de control del Estado en el capital), también altera el mapa competitivo, aunque sea de forma previsiblemente temporal.

Los datos y la evolución de los balances, número de oficinas y empleados y cuentas de resultados del sector, en los años previos a la crisis, ponen de manifiesto una acumulación de riesgo

que, al menos en parte, pudo estar alimentada por un entorno fuertemente competitivo. Algunas de las normativas y de las propuestas regulatorias actualmente en discusión en foros internacionales persiguen, precisamente, limitar determinado tipo de actividades a las entidades de depósito (limitar la competencia, en definitiva) como medida preventiva de crisis bancarias.

Más recientemente, de forma explícita o implícita, las autoridades españolas han intentado frenar la llamada "guerra del pasivo", que se había traducido en progresivos aumentos en la remuneración de los depósitos de clientes. Esta medida, contraria en principio a las normas de competencia, se enmarcaría dentro de las medidas prudenciales en un sector necesitado de generar márgenes, con un mapa competitivo distorsionado por la presencia del sector público en el capital de varias entidades financieras y una factura a pagar por los contribuyentes muy significativa.