

La banca en la eurozona: un sector en proceso de transformación

Antoni Garrido, *Universidad de Barcelona e IEB*

Policy Brief núm. 8

Febrero, 2016

ISSN 2014-7457

En este trabajo se describen, en primer lugar, los cambios que han experimentado los sistemas bancarios de la eurozona en los últimos años en términos tanto de estructura como en su marco regulador, dedicando en este caso una atención especial a la unión bancaria, el proyecto más importante de los últimos treinta años. Se analizan a continuación los rasgos básicos que presentan en la actualidad y al final se exponen los grandes retos a los que se enfrentan en un futuro inmediato.

1. El impacto de la crisis

La crisis bancaria que acabó generando la crisis financiera ha reducido el censo de entidades de crédito de la eurozona, integrado en la actualidad por unas 5.614 entidades frente a las 6.774 que lo formaban el año 2008. Como puede verse en el gráfico 1, los países más afectados por la crisis (Chipre, Grecia y España) han sido lógicamente aquellos en donde la contracción del censo ha sido más intensa; en Letonia y Estonia, por el contrario, el número de entidades operativas ha aumentado significativamente en esos años.

La consolidación ha generado el consiguiente incremento en los niveles de concentración del sistema bancario en la eurozona, en donde las cinco entidades más grandes suponen ya el 48 % del mercado, cuatro puntos más que en 2008 (gráfico 2). Siguen existiendo, pese a todo, diferencias sensibles entre países, siendo los más grandes (en la medida que suelen tener sistemas bancarios más diversificados) los que presentan los menores niveles de concentración. La considerable relevancia que ostentan las cajas de ahorro en Austria y el elevado número de entidades extranjeras que operan en Luxemburgo explican los

menores niveles comparativos de concentración que presentan tales países pese a su pequeña dimensión.

Gráfico 1. Entidades de crédito (% variación 2008-2014)

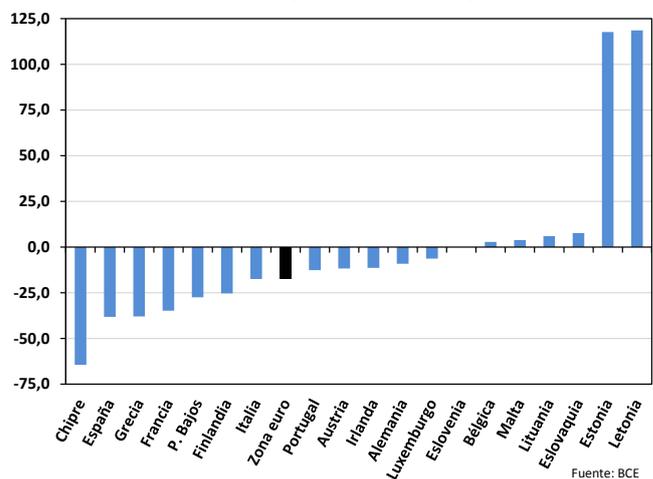
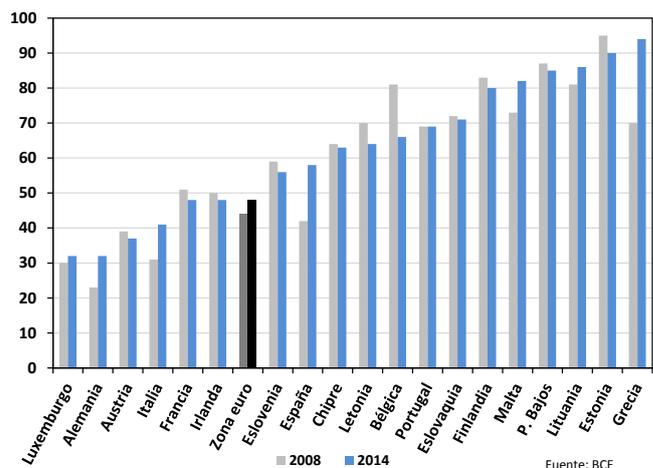


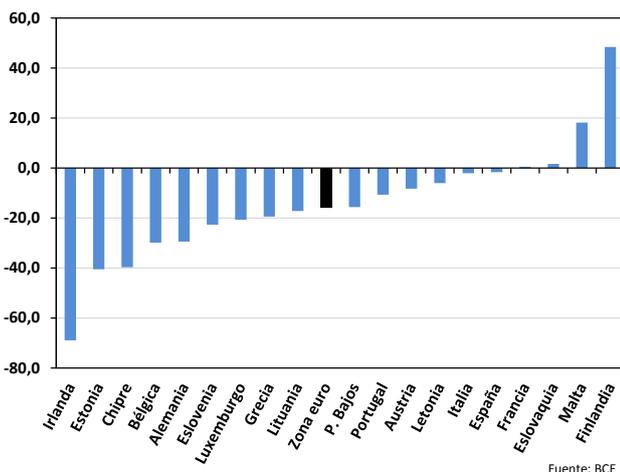
Gráfico 2. Grado de concentración del sistema bancario (% del total de activos en poder de las cinco entidades más grandes)



La crisis ha reducido también el tamaño de los balances bancarios. Irlanda, en donde una buena parte de los activos de mala calidad se han transferido a un banco malo (la National Asset Management Agency), es el país

en el que la reducción del perímetro ha sido más intensa (un espectacular 70 %). Estonia (debido a la reestructuración de un grupo bancario extranjero) y Chipre han visto menguar también de forma considerable el balance, que por el contrario ha aumentado en Finlandia y Malta (gráfico 3). El crédito ha sido por supuesto el epígrafe del activo que más se ha contraído, reflejando el aumento de la morosidad, la caída en los niveles de actividad económica, la falta de demanda solvente y la necesidad imperiosa de reducir su grado de endeudamiento que mostraron un buen número de entidades. El margen prácticamente automático y garantizado que proporcionaban las compras de deuda soberana explica alternativamente la ganancia de posiciones en el balance de la cartera de valores. Desde la perspectiva del pasivo, y dado el bloqueo de los mercados mayoristas y el retroceso de los depósitos de la población, el BCE se convirtió en esos años en la principal fuente de financiación de las entidades bancarias de la eurozona.

Gráfico 3. Activos totales del sistema bancario (% variación 2008-2014)



La comentada reducción del censo, los menores niveles de actividad económica, los planes de adelgazamiento impuestos a las entidades rescatadas con fondos públicos, la necesaria eliminación de los solapamientos generados por las fusiones y la pérdida de importancia de la sucursal como canal de relación con la clientela explican por su parte el ajuste que ha experimentado la estructura bancaria (gráficos 4 y 5). Nótese en este sentido que entre 2008 y 2014 se han cerrado en la eurozona 29.000 sucursales y eliminado más de 200.000 empleos. La mitad del ajuste en términos de oficinas (y un tercio del que ha tenido lugar en el empleo) lo explica España, que sigue siendo pese a

todo, junto con Chipre, el país que cuenta con más sucursales en relación con su población.

Gráfico 4. Entidades de crédito. Sucursales (% variación 2008-2014)

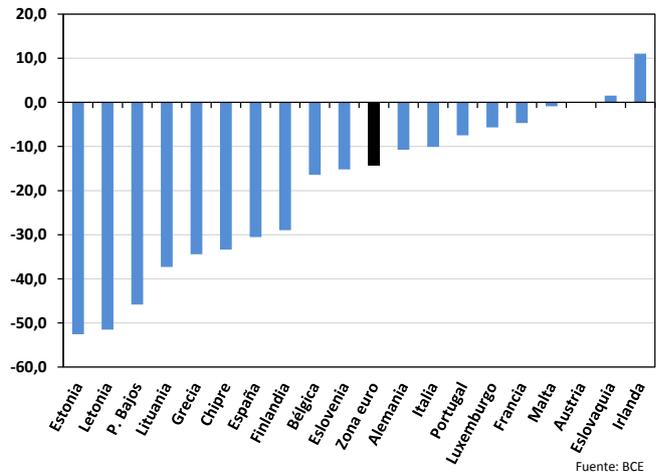
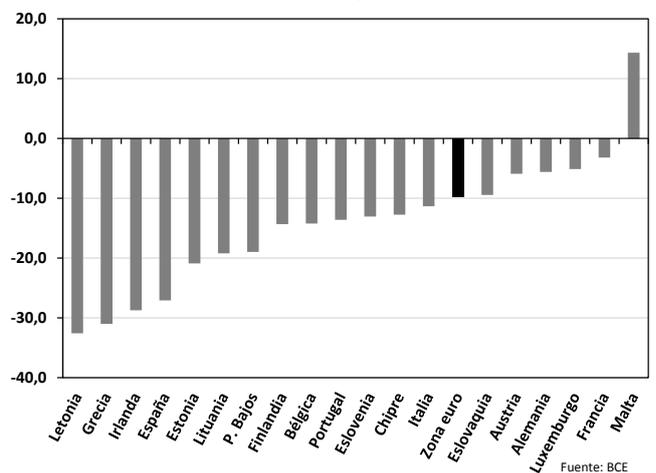


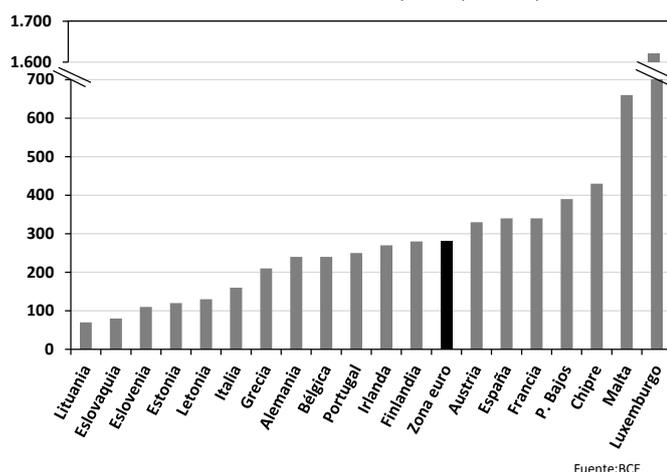
Gráfico 5. Entidades de crédito. Empleados (% variación 2008-2014)



Pese a todo lo anterior, el tamaño del sistema bancario de la eurozona sigue siendo muy elevado. No en vano, la banca continúa siendo la principal fuente de financiación de las empresas y el principal destino del ahorro en un buen número de países de la eurozona, y muy especialmente en los situados en la periferia europea. La existencia de diferencias en las normas contables, el desarrollo de la llamada "banca en la sombra" y la no inclusión en las estadísticas del sistema bancario estadounidense de las llamadas *Government-Sponsored Entities* (como Fannie Mae y Freddie Mac) serían otros de los factores que explican el menor tamaño relativo que presenta el sistema bancario estadounidense, en donde los activos bancarios suponen el 95 % del PIB frente al 250 % y el 233 % del PIB respectivamente que significan en el conjunto de la eurozona y Japón. En países como Luxemburgo, Malta y Chipre el tamaño del sistema bancario es, de hecho,

anormalmente grande en relación con el de su economía (gráfico 6). Se trata, no hace falta decirlo, de países que han optado por sobreespecializarse en finanzas, implantando para ello marcos reguladores muy flexibles y jugando a fondo la carta de las ventajas fiscales. Acorde con sus reducidos niveles de renta, el tamaño relativo del sistema bancario en las repúblicas bálticas es, en cambio, reducido.

Gráfico 6. Activos del sistema bancario, 2014 (% del PIB)

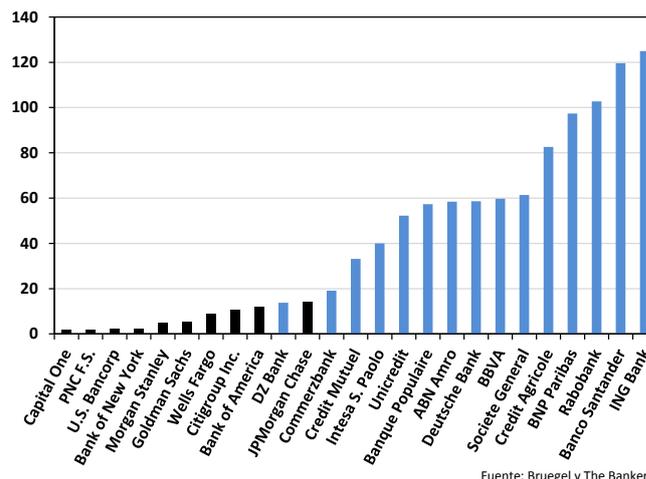


Debido en gran medida a la preponderancia en el continente europeo del modelo de banca universal, los grandes bancos de la eurozona son también más grandes que sus homónimos estadounidenses (gráfico 7). A diferencia de lo que ocurre en los Estados Unidos, en donde la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) se ha ganado una merecida fama como liquidadora de entidades en dificultades, los gobiernos europeos han potenciado su integración con otras entidades, favoreciendo así aún más el crecimiento de los grandes bancos europeos. Es verdad también que si en lugar del país de origen se toma como referencia la eurozona, el tamaño de los grandes bancos europeos es similar al de sus pares estadounidenses.

Para algunos autores (como, por ejemplo, Langfield y Pagano, 2015), el elevado tamaño que los bancos alcanzan en Europa unido al creciente grado de concentración de la industria bancaria es muy perjudicial, en la medida que genera un mayor nivel de riesgo sistémico y un menor ritmo de crecimiento económico. Tales fenómenos estarían de hecho relacionados, siendo el canal de transmisión la conducta de los propios bancos, que incrementan y asignan ineficientemente el crédito en los períodos que los precios de los activos suben y lo reducen cuando el precio cae. Reducir los subsidios

–implícitos o explícitos– de que gozan los grandes bancos (exigiéndoles mayores niveles de capital u obligándoles a separar sus actividades) son algunas de las medidas que sería necesario tomar desde esta perspectiva para mejorar la financiación del tejido empresarial e impulsar el crecimiento económico. Volveremos sobre esta cuestión más adelante.

Gráfico 7. Activos de los grandes bancos de la eurozona y Estados Unidos, 2014 (en % del PIB del país de origen)



1.1. Back home

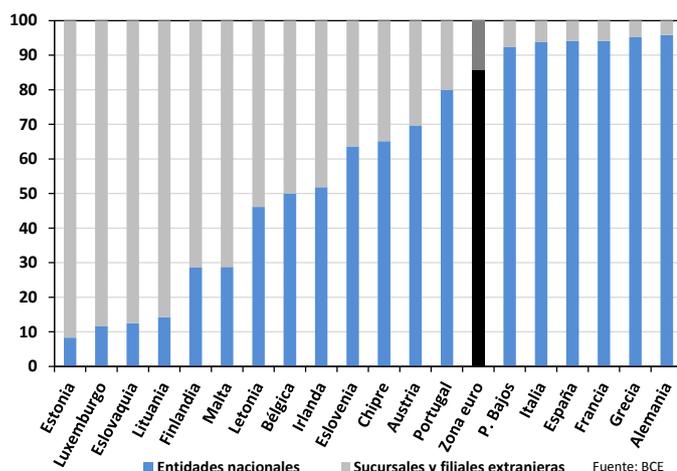
La crisis de la deuda soberana interrumpió el proceso de creciente integración que venían mostrando los sistemas bancarios europeos desde mediados de los años ochenta, y que no hizo sino acentuarse con la implantación de la moneda única. En 2007, los bancos europeos presentaban de hecho un grado de internacionalización más elevado que sus homónimos estadounidenses y japoneses. Es verdad también que ese mayor grado de integración reflejaba básicamente el aumento que registraron los préstamos entre entidades en el mercado interbancario. Tales préstamos, que acabaron alimentando y financiando la creación de burbujas, tienen un marcado carácter procíclico y pueden ser revertidos de forma rápida e intensa si, como fue el caso, se pierde la confianza en el país deudor o se incrementa la preferencia por la liquidez.

Además de reducir su exposición en el mercado interbancario, los grandes grupos bancarios europeos han reducido también su presencia “física” en el exterior vendiendo activos o cerrando sus redes operativas. Se han retirado asimismo de segmentos de negocio ajenos al núcleo duro de su actividad tales

como la titulización o las operaciones en los mercados mayoristas. Entre otras razones, porque los nuevos requisitos regulatorios las hacen menos atractivas.

La “vuelta a casa” de los grandes bancos europeos ha acentuado uno de los rasgos que presentan los principales sistemas bancarios de la eurozona, esto es, la posición hegemónica que ostentan en ellos las entidades nacionales (gráfico 8). En cambio, la cuota de mercado de la banca extranjera en el resto de la eurozona es considerable, siendo, eso sí, diversas las razones que explican ese rasgo. El interés por penetrar en mercados (como el de las repúblicas bálticas) con un elevado potencial de desarrollo, las ventajas que aporta estar presente en los grandes centros bancarios de la eurozona (Luxemburgo, Malta, Irlanda) y el elevado grado de integración bancaria con algunos de sus vecinos que existe en países como Bélgica y Finlandia serían algunas de esas razones que explican la posición dominante que ocupa la banca extranjera en un buen número de países de la eurozona.

Gráfico 8. Estructura del sistema bancario, 2014 (en %)



1.2. Cambios en el marco regulatorio

El elevado volumen de fondos públicos que fue preciso movilizar para salvar los sistemas bancarios occidentales llevó a los principales organismos internacionales a impulsar una reforma en profundidad del marco regulatorio del sistema financiero. Se trata, en definitiva, de evitar que vuelva a producirse una situación como la actual o, si no es posible, de disponer al menos de mecanismos para paliar sus efectos más negativos. Exigir el cumplimiento de mayores (y mejores) niveles de recursos propios, mantener colchones de liquidez, reforzar la vigilancia de las “entidades sistémicas” y un mayor control de los

productos derivados son algunas de las medidas que se han aprobado en este sentido en los últimos años.

En el ámbito específico de la Unión Europea se asumió por fin la inconsistencia del binomio integración financiera–regulación nacional. Había llegado el momento de avanzar hacia la creación de organismos supranacionales, y esto fue en definitiva lo que propuso el Informe de Larosière defendiendo la creación de la Junta Europea de Riesgo Sistémico y la transformación en autoridades de los comités en banca, seguros y valores que se habían creado poco después de la implantación del euro. No obstante, el informe también sostenía que las competencias en materia de supervisión microprudencial deberían seguir siendo ejercidas a nivel nacional, ya que transferirlas al BCE podía generar conflictos de intereses con la política monetaria.

La Unión Europea se ha dotado asimismo de herramientas “comunes” para tratar las crisis bancarias aprobando para tal fin la Directiva sobre Resolución y Recuperación Bancaria. En la medida que consagra el principio del *bail-in*, esto es, que obliga a los acreedores privados a asumir una parte de las pérdidas ocasionadas por las crisis bancarias, se espera que reduzca la carga soportada por los contribuyentes. La nueva directiva precisa también el orden de prelación en la asunción de pérdidas facilitando así la aplicación en todos los países de la eurozona de criterios homogéneos en los rescates bancarios. Dado que distribuye las pérdidas a través del sistema, *el bail-in* puede generar también un efecto contagio, razón por la cual algunos lo consideran un gran error (véase, por ejemplo, De Grauwe, 2013).

El *bail-in*, siendo importante, es solo una parte del mecanismo de resolución de las entidades en crisis. Financiado con las aportaciones de los bancos se crea también un fondo de resolución. Dicho fondo entrará en acción una vez se hayan impuesto pérdidas a los acreedores privados equivalentes al 8 % de los pasivos de la entidad en crisis, y podrá cubrir como máximo un 5 % adicional de pérdidas; agotado dicho límite, y siempre y cuando sea posible, se seguiría imponiendo pérdidas a los acreedores.

La crisis puso también de manifiesto los problemas de diseño que presentaba la unión monetaria. La amenaza de que los problemas de las entidades bancarias tendrían que ser resueltos por el país de origen de las mismas acabó generando, como bien sabemos, tensiones sobre el riesgo soberano. No en vano,

incrementaban la probabilidad de que el problema de deuda privada acabase siendo –vía rescates bancarios– de deuda pública, dada además la ausencia de un apoyo adicional por parte de una estructura superior a la del propio país. Las abultadas carteras de deuda pública doméstica en poder de los bancos generaban a su vez dudas sobre la solvencia de las mismas, poniendo en marcha el diabólico bucle entre riesgo bancario y soberano que estuvo a punto de acabar con la moneda única. A mediados de 2012, la unión monetaria era de hecho una mera unión de billetes en la que las entidades bancarias de los países de la periferia no podían financiarse en el mercado interbancario a los tipos de interés fijados por el BCE, ya que su coste de financiación pasó a estar determinado por el diferencial frente al bono alemán exigido a su deuda pública.

Acabar con la situación descrita en el párrafo anterior demandaba ir más allá del marco de la coordinación entre autoridades nacionales vigente en la UE; era necesario transferir a organismos supranacionales los poderes de regulación y supervisión. En este contexto, cabe enmarcar la apuesta por avanzar hacia una unión bancaria lanzada por la Unión Europea a mediados del 2012, y que se concretó en la cumbre europea de diciembre de 2012, momento en el cual se estableció una hoja de ruta y un calendario preciso en torno a sus elementos básicos.

Transcurridos tres años desde entonces los progresos realizados han sido notables. En noviembre de 2014 comenzó a operar el Mecanismo Único de Supervisión (MUS), la nueva autoridad en materia de supervisión prudencial en la eurozona. Integrado por el BCE y las autoridades nacionales de supervisión, se espera que contribuya a mejorar la calidad de la supervisión y, tan o más importante, dificulte la captura del regulador, esto es, que las entidades más relevantes de un país, debido precisamente a su elevada importancia, acaben condicionando las decisiones de los organismos supervisores. No sin discusión, dadas la falta de cobertura legal (al no estar previstas en los tratados fundacionales de la UEM), las dudas de algunos sobre su capacidad para actuar de forma eficaz (al ser ya el principal acreedor de las entidades en crisis) y los potenciales conflictos de intereses con la política monetaria, se asignó al BCE la supervisión directa de las entidades más importantes (123 grupos bancarios que suponen en torno al 82 % de los activos bancarios de la eurozona); el resto de entidades (unas 3.500) serán supervisadas por las autoridades nacionales siguiendo

los criterios marcados por el BCE. En términos formales, sería pues un modelo de supervisión integrada, pero de ejecución descentralizada.

Por razones obvias, las crisis de los bancos de la eurozona deben ser tratadas con criterios uniformes. Un organismo de nueva creación –el Mecanismo Único de Resolución (MUR)– decidirá pues qué hacer con los bancos insolventes. Integrado por representantes del BCE, la Comisión Europea y los estados miembros, podrá también imponer pérdidas a los accionistas y a los acreedores sin garantía, vender parte del negocio, crear una entidad puente para el traslado temporal de los activos bancarios y transferir activos deteriorados a un vehículo de gestión de activos o banco malo. En línea con lo dispuesto en la ya citada Directiva sobre Resolución y Recuperación Bancaria, y financiado como el anterior con las aportaciones de los bancos, se ha acordado también crear en el plazo de ocho años un fondo de resolución común dotado con una cuantía equivalente al 1 % de los depósitos asegurados (en torno a los 55.000 millones de euros).

El cambio respecto a la situación anterior que ha supuesto la creación del MUS y del MUR es muy notable, no siendo exagerado afirmar que se trata del cambio regulatorio más importante de los últimos treinta años. Es, sin embargo, asimismo evidente que hay cosas a mejorar. La existencia de un único código normativo es, para empezar, más formal que real. De hecho, el propio MUS ha detectado la existencia de al menos 150 cuestiones relevantes en las que los estados disponen de un cierto grado de discrecionalidad a la hora de aplicar las directivas comunitarias. Tales discrepancias dificultan y ponen en cuestión la consistencia de los ejercicios de comparación de los niveles de riesgo y solvencia.

La coexistencia de elementos nacionales y supranacionales en los fundamentos del MUS permite aprovechar la experiencia y el mejor conocimiento de sus sistemas bancarios de que disponen las respectivas autoridades nacionales, garantizando al mismo tiempo la igualdad de trato entre las entidades. Es también una fuente de asimetrías que puede acabar generando conflictos. La no coincidencia entre el ámbito geográfico en el que operan las entidades y el de actuación del MUS puede plantear también problemas (véase, por ejemplo, Hüttl y Schoenmaker, 2016). No en vano, en la eurozona operan bancos originarios del resto de la UE, en donde están también presentes los grandes bancos de la eurozona.

Justificada formalmente por la necesidad de evitar conflictos de intereses, la existencia de dos autoridades supranacionales –MUS y MUR– con competencias en parte solapadas imposibilita descartar la existencia de discrepancias sobre las medidas que se deben tomar. La separación “física” de las sedes de los dos organismos (Frankfurt y Bruselas, respectivamente) no facilita precisamente la toma de decisiones, menos aun si el tiempo disponible para hacerlo es reducido.

La solidaridad (quién debía asumir los costes de las crisis) ha condicionado también el diseño de los mecanismos de toma de decisiones, complejos e impregnados de sistemas políticos de votación que permiten vetos poco objetivos. Los recelos sobre el reparto de los costes explican también el reducido tamaño del fondo de resolución. Es verdad, como argumentan algunos expertos, que si las entidades bancarias que han tenido que ser salvadas hubieran tenido los niveles de capital que se les exige en la actualidad y, tal y como disponen las nuevas reglas de la UE, se hubieran impuesto pérdidas a la mayor parte de los acreedores, el volumen de capital que hubiera sido necesario inyectar en el sistema hubiera sido reducido (De Groen y Gros, 2015). Es cierto también que el fondo podrá endeudarse en el mercado y solicitar derramas extraordinarias a las entidades bancarias. A diferencia de la FDIC estadounidense, que tiene garantizada una línea de crédito con el Tesoro de 100.000 millones de dólares, no dispondrá de un respaldo de carácter público ni podrá contar con el aval de los estados.

La solidaridad ha dificultado también la implementación de una unión bancaria completa y, más concretamente, la creación de un seguro de depósitos paneuropeo. Es poco probable que el MUR decida cerrar una entidad de gran tamaño y que sea necesario, por consiguiente, pagar los depósitos asegurados. Es asimismo cierto que en todos los países de la UE existe ya un sistema armonizado de garantía de los depósitos. Es evidente también, como contrapartida, que el vínculo entre riesgo soberano y riesgo bancario no se romperá del todo si no existe un mecanismo de cobertura de carácter supranacional.

Lo que está fuera de toda duda, en cambio, es que el nuevo marco regulador es más intrusivo que el anterior, ya que incide en todos los aspectos básicos de la gestión de las entidades bajo su tutela (gobernanza, política de riesgos, dimensión, distribución de beneficios, etc.).

1.3. Pérdida de imagen reputacional

El ya comentado ingente volumen de recursos públicos que ha sido preciso movilizar para evitar las crisis bancarias, las pérdidas que han sufrido un buen número de ahorradores como consecuencia de la mala comercialización de algunos productos financieros y los excesos cometidos por algunos altos cargos han erosionado de forma notable la imagen reputacional de la banca. Recuperar la confianza de la sociedad en las entidades bancarias “debería” llevar tiempo; tiempo que habrá que aprovechar para intentar consolidar un modelo de relación entre cliente y entidad distinto al existente hasta la fecha, en el que la confianza en la entidad era prácticamente ciega.

La crisis ha erosionado también por razones obvias la confianza depositada en los órganos supervisores en general y en los encargados de vigilar las prácticas bancarias en particular. Se impone pues repensar su diseño y funcionamiento, incrementando sus medios, grado de autonomía y capacidad de intervención. Hay que evitar en todo caso que la lógica preocupación por la solvencia de las entidades que deben mostrar los supervisores impida o dificulte ofrecer una adecuada protección a los ahorradores minoristas.

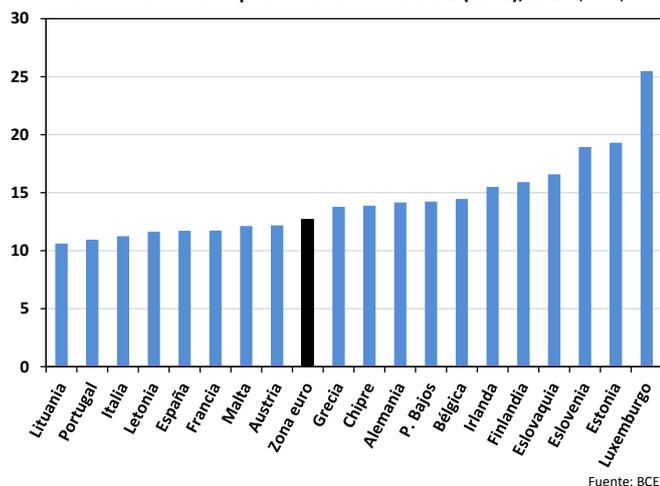
2. Situación actual: reforzamiento de la solvencia y progresos en la unión bancaria

Además de reducir el tamaño de su balance, los bancos de la eurozona se han esforzado en mejorar la calidad del mismo. Algunos países como Irlanda dieron pasos importantes en la solución del problema de los activos “tóxicos” creando para tal fin estructuras *ad hoc* tales como el banco malo; en otros, especialmente en aquellos que han priorizado la integración como vía de salida de las entidades en quiebra, los bancos mantienen todavía en sus balances un volumen considerable de activos de mala calidad que dificulta, obviamente, que se muestren activos en la concesión de nuevo crédito. De hecho, este ha vuelto a crecer tan solo en Alemania, repúblicas bálticas y Malta.

Obligados, como ya se ha dicho, por la presión de los principales organismos reguladores internacionales, los bancos de la eurozona han incrementado de forma considerable tanto el volumen como la calidad de sus recursos propios. El BCE no solo ha endurecido los niveles exigidos, sino que ha impuesto requisitos distintos a cada entidad en función de su perfil de

riesgo. A finales de 2014, la ratio de capital de mayor calidad, el capital ordinario de nivel 1 (CET1), se sitúa a nivel agregado en el 12,7 %, similar a la que presentan los bancos estadounidenses y casi el doble del mínimo que se exigirá a partir del 2019 (7 %). Existen por supuesto diferencias sensibles entre países, siendo Lituania (10,6 %), Portugal (10,9 %), Italia (11,2 %) y España (11,8 %) los que presentan los menores niveles relativos y Luxemburgo (22,3 %), Estonia (19,3 %) y Eslovenia (18,9 %) los mayores (gráfico 9). La existencia de una cierta discrecionalidad en el cálculo de los activos ponderados por riesgo distorsiona las comparaciones de las ratios CET1. En términos de ratio de apalancamiento, que relaciona el nivel de capital con el balance sin ponderar, España figura de hecho entre los mejores de la eurozona, ya que presenta una ratio del 5,7 %, un punto más que la media europea y el doble prácticamente del nivel que se exigirá a partir de 2018.

Gráfico 9. Ratio de capital ordinario de nivel 1 (CET1), 2014 (en %)



En el ámbito de la unión bancaria, se ha seguido avanzando en la creación de una cultura común de supervisión basada en las mejores prácticas posibles. El Mecanismo Único de Resolución (MUR) ha avanzado por su parte en dos campos: el diseño de los planes de reestructuración/resolución y la definición del volumen mínimo de pasivos con capacidad para absorber pérdidas (MREL por sus siglas en inglés) que tendrán que mantener las entidades de crédito europeas para que sea viable la aplicación del *bail-in*.

Conscientes de la necesidad de completar la unión bancaria, la Comisión Europea presentó a finales de 2015 una propuesta legislativa conducente a la creación de un seguro de depósitos de carácter paneuropeo.

Concedores de las resistencias que el tema provoca, propone que se avance hacia ese objetivo de manera muy gradual, no siendo de hecho hasta el año 2024 cuando el citado seguro cubriría a todos los depositantes de la eurozona. Alemania, no hace falta casi decirlo, considera la propuesta de la Comisión “inaceptable”. Antes de incrementar el grado de mutualización de los riesgos, señala, es preciso reforzar la disciplina y el grado de responsabilidad de los países miembros. Limitar el volumen de deuda pública que podrán mantener las entidades bancarias en su balance (evitando así que los tesoros en dificultades se apoyen en sus sistemas bancarios) y modificar el tratamiento regulatorio de la deuda pública (esto es, permitir que se pueda reestructurar la deuda pública de aquellos países que hayan perdido el acceso a los mercados) serían las dos medidas que se deberían tomar desde la óptica alemana como condición previa a plantear cualquier avance en la mutualización de los riesgos. No hace falta señalar que el resultado de este pulso determinará que acabemos teniendo una unión bancaria de “paja” o de “hormigón” (Gual, 2013).

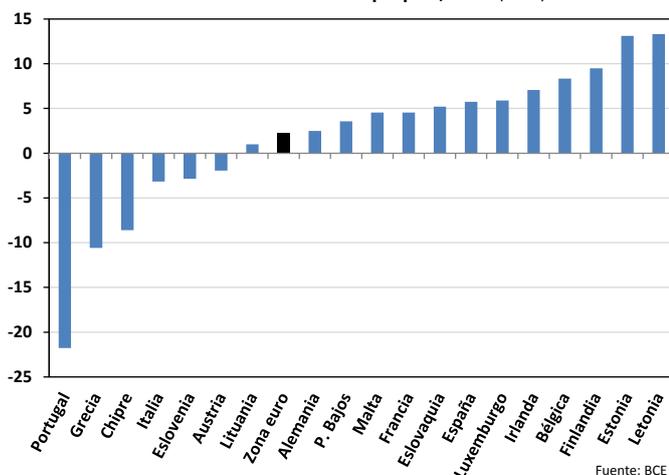
El uno de enero de 2016 entró finalmente en vigor la parte de la Directiva Comunitaria relativa a la imposición del *bail-in*. Vistas las turbulencias que experimentaron los mercados financieros a principios de ese mismo año a raíz de las dudas sobre la solvencia de Deutsche Bank y la inclusión en el perímetro del banco malo del Espirito Santo portugués de bonos senior, está por ver que el Consejo de Resolución se atreva a aplicar *avant la lettre* el citado *bail-in* si las entidades en crisis son de gran dimensión o sistémicas. La forma, pactada entre el gobierno italiano y la Comisión Europea, en la que se llevará a cabo la reestructuración del sistema bancario italiano, amén de reforzar la idea anterior (ya que no se impondrán quitas a los inversores), muestra también que los grandes estados siguen oponiéndose a que la decisión sobre lo que hay que hacer, llegado el caso, con su sistema bancario o con uno de sus grandes bancos sea tomada por una autoridad supranacional.

3. Perspectivas: consolidación y redefinición del modelo de negocio

La mejora de la coyuntura económica, el estancamiento de la morosidad (con lo que ello supone de menores necesidades de provisiones), los menores costes del

pasivo y el incremento de los ingresos por comisiones han permitido a los bancos europeos volver a presentar tasas positivas de rentabilidad (gráfico 10). Los niveles actuales siguen siendo, no obstante, inferiores a los existentes con anterioridad a la crisis e inferiores también a los que presentan los bancos estadounidenses. En muchos casos, la rentabilidad obtenida es incluso inferior al coste del capital. Algunos sistemas como el de Portugal, Grecia y Chipre, en donde se han tenido que reestructurar recientemente algunos bancos, siguen presentando pérdidas.

Gráfico 10. Rentabilidad sobre fondos propios, 2014 (en %)



Factores de carácter tanto cíclico como estructural van a seguir presionando a la baja los niveles de beneficio en los próximos años. El reducido ritmo al que están creciendo las economías de la eurozona, la creciente competencia por los segmentos de actividad más codiciados, los reducidos tipos de interés actuales y, tan o más importante, la previsión de que se mantengan bajos durante un período de tiempo prolongado serían los más importantes. Las favorables condiciones en las que se llevó a cabo la actividad bancaria en el pasado reciente (esto es, elevado nivel de apalancamiento, financiación abundante y barata en los mercados mayoristas y expectativas de elevados beneficios en el sector inmobiliario y la titulización) habrían además desaparecido para no volver.

En este contexto, un buen número de analistas sostiene que sigue existiendo exceso de capacidad bancaria en la eurozona y avalan, por consiguiente, incrementar el grado de consolidación del sector. Esta es también la opinión de los nuevos responsables de la supervisión bancaria en la eurozona; y lo es, pese a ser conscientes de que la consolidación aumentará los niveles de concentración del sistema bancario y el número de

entidades sistémicas. La nueva regulación europea en materia de resolución de entidades en crisis, y más concretamente la aplicación del *bail-in*, reduce algunas de las ventajas derivadas de la escala tales como el *too big to fail*, y no está claro que la rentabilidad bancaria en un futuro próximo esté correlacionada con la dimensión.

Además de hacer más compleja la gestión de unas hipotéticas dificultades en una de ellas, el cada vez mayor tamaño de las entidades bancarias, en la medida que puede generar una correlativa concentración de la oferta de crédito en los grandes clientes, puede acabar dificultando la financiación de las pequeñas y medianas empresas. No ha de extrañar, pues, que la Comisión Europea haya impulsado diversas iniciativas tendentes a incrementar y diversificar las fuentes de financiación de tales empresas dado el papel hegemónico que ocupan en el tejido productivo europeo. Una de ellas, la más importante, es impulsar la creación de un mercado único de capitales. Se trataría en definitiva de alcanzar una situación en la que todos los participantes en el mercado que presenten las mismas características sean tratados de forma similar y puedan llevar a cabo su actividad en condiciones parecidas.

Presentado por el comisario Jonathan Hill a finales de septiembre de 2015, el plan incluye medidas tendentes a facilitar la titulización de los créditos y la inversión en infraestructuras. Existe, sin embargo, un marcado contraste entre el objetivo que se pretende alcanzar, ciertamente ambicioso, y el carácter incremental del plan de acción anunciado. La medida más importante, la armonización de la ley de insolvencia, queda de hecho muy indefinida y podría acabar siendo irrelevante. Los principales obstáculos para la integración de los mercados (como, por ejemplo, la existencia de diferentes sistemas contables, la fragmentación de las infraestructuras o la existencia de esquemas fiscales incompatibles) permanecen inalterados.

La oposición al proyecto que han mostrado los grandes bancos y el considerable predicamento que la retórica antimercado o anticapitalismo sigue teniendo en países como Francia e Italia explican, en parte, la falta de ambición del proyecto. Una explicación adicional, y también más convincente (Veron, 2015), es que la Comisión, buscando mantener al Reino Unido dentro del proyecto, ha descartado apoyar cambios sustanciales en el *statu quo* existente en estos momentos basado en autoridades y organismos nacionales. Anunciar en estos momentos cambios en el

marco institucional (como por ejemplo, la creación de un supervisor único) que impliquen una pérdida de autonomía daría alas, argumentan los técnicos de la Comisión, a los partidarios de abandonar la Unión Europea. Además de mantener un esfuerzo sostenido y constante a lo largo del tiempo, hará falta tener “un poco de suerte” para culminar con éxito el proyecto de creación de un verdadero mercado de capitales europeo; proyecto que en el caso concreto de la eurozona, más que una mejora, debe ser considerado una necesidad, ya que implementar una política monetaria única en un área en donde el funcionamiento y las estructuras financieras son dispares es, como poco, arriesgado.

Los mercados no son, sin embargo, la única fuente de financiación empresarial alternativa al crédito bancario que existe en la actualidad en la eurozona. Las elevadas exigencias en materia regulatoria a las que está sometido el sistema bancario *stricto sensu* ha favorecido el desarrollo de la denominada “banca en la sombra”, esto es, ha posibilitado que otros intermediarios –básicamente fondos y vehículos de inversión– realicen en la actualidad una parte de las funciones propias de los bancos tales como financiar las actividades del tejido productivo. No en vano, tales intermediarios tienen ya en su poder activos del sector no financiero de la eurozona por un importe equivalente a los 3,2 billones de euros. Tan o más importante, han concedido crédito a empresas no financieras y familias por valor de 1,3 billones de euros.

El progreso tecnológico ha posibilitado por su parte la aparición de nuevos competidores de carácter, nunca mejor dicho, “tecnológico”. Más ágiles y de nuevo menos regulados que los bancos tradicionales, los “nuevos bancos” ofrecen a sus clientes mediante el *crowdfunding* o el *direct lending* acceso directo a los mercados de capitales; pueden satisfacer también el resto de las necesidades (colocación del ahorro, sistemas de pago y asesoramiento) de los usuarios de servicios financieros, y lo pueden hacer a un coste inferior a los bancos tradicionales, ya que no tienen que rentabilizar costosas estructuras.

Los desarrollos anteriores han de ser considerados beneficiosos en la medida que contribuyen a abaratar el coste de los servicios financieros, amplían las fuentes de financiación de las empresas y desplazan el riesgo desde actividades que gozan *de facto* de un apoyo público a otras en las que las pérdidas pueden ser asumidas por inversores privados. Sin embargo,

también es cierto que concentrar el riesgo en agentes poco preparados para hacer frente a situaciones de tensión puede acabar generando episodios de inestabilidad financiera. Recuérdese en este sentido que tales agentes no tienen acceso a las líneas de liquidez que proporcionan los bancos centrales y acostumbran a presentar, además, elevados niveles de apalancamiento.

Además de reclamar a los reguladores que garanticen que la competencia tenga lugar en igualdad de condiciones, los bancos están redefiniendo sus modelos organizativos y de negocio para hacer frente al nuevo entorno al que se enfrentan. Se trata en definitiva de ser relevante para la nueva generación de clientes digitales, que exigen inmediatez y poder operar y realizar operaciones las 24 horas del día, satisfaciendo al mismo tiempo las demandas del resto de clientes, las exigencias de los reguladores y los intereses de los accionistas. El reto es por supuesto mayúsculo y está por ver que todas las entidades existentes en la actualidad acaben siendo viables a medio plazo.

4. Resumen y conclusiones

Los sistemas bancarios de la eurozona han experimentado en los últimos años cambios significativos, siendo por supuesto la crisis financiera el principal vector generador de los mismos. No en vano, además de causar una considerable reducción en el número de entidades operativas, ha obligado a los bancos a ajustar a la baja el tamaño de su balance, plantilla y red operativa.

La progresiva expansión internacional de los grandes grupos bancarios europeos y la creación del euro pusieron en cuestión el mantenimiento de sistemas de regulación y supervisión de carácter nacional, pero no fue hasta el estallido de la crisis financiera cuando, acuciados por la necesidad y urgencia de los acontecimientos, se decidió apostar por la creación de estructuras supranacionales tales como la unión bancaria. Desde entonces, los progresos han sido muy importantes, especialmente en todo lo relacionado con la prevención de las crisis (regulación y supervisión). En cambio, elementos fundamentales de la gestión de las crisis como el seguro de depósitos están poco desarrollados.

Siguiendo con el marco institucional, no son pocos los que consideran que Basilea III se ha quedado corto y defienden consecuentemente elevar aún más los niveles de capital exigidos a las entidades bancarias, especialmente a las globales o sistémicas. Los bancos opinan, por el contrario, que el esfuerzo que han realizado en los últimos años ha sido muy considerable; argumentan también que una reducción del consumo del capital que acarrearán los préstamos a pymes podría facilitar la concesión de un mayor volumen de crédito y, por esta vía, un mayor crecimiento económico. El BCE, amén de resaltar que no existe evidencia empírica que avale el impacto negativo sobre el crecimiento de los mayores niveles de capital, sostiene que los préstamos a pequeñas y medianas empresas consumen más capital porque es también mayor la probabilidad de impago. Incluso aceptando que los mayores niveles de capital exigidos a los bancos tras la crisis hayan tenido un impacto negativo sobre la concesión de crédito, el BCE considera que los beneficios de contar con un sistema bancario más robusto y capitalizado superan con creces los costes a corto plazo.

En lo que sí que hay acuerdo es en la necesidad de reducir la discrecionalidad que sigue existiendo en la eurozona a la hora de calcular los activos ponderados por riesgo y, por tanto, las necesidades de capital. Obligar a las entidades a utilizar en sus modelos internos un reducido número de carteras tipo de activos, establecer restricciones en la modelización de las carteras y exigir recargos de capital sobre las exposiciones estimadas al margen de los modelos estándar serían algunas de las medidas que se está estudiando introducir en un futuro próximo para mejorar la comparabilidad y la sensibilidad al riesgo de los modelos que emplean las entidades bancarias para estimar su riesgo.

Mucho más solventes en todo caso que antes de la crisis, los bancos de la eurozona se enfrentan a un conjunto de retos (reducida rentabilidad, presión regulatoria, avances tecnológicos y competencia creciente) que les están obligando a cambiar sus modelos de negocio. Hacer compatibles la búsqueda de la estabilidad financiera y la mejora de las fuentes de financiación empresarial es el reto complementario al que se enfrentan los reguladores.

Referencias

- ANGELONI, I. (2015). [“Banking Supervision and the SSM: five questions on which research can help”](#) (conferencia), Center for Policy Research’s Financial Regulation Initiative Conference, Londres, 30 de septiembre.
- BANK OF ENGLAND (2015). [“A European Capital Markets Union: Implications for Growth and Stability”](#). *Financial Stability Paper*, núm. 33.
- CARBÓ, S. y RODRÍGUEZ, F. (2013). [“Sector bancario único vs. sectores bancarios nacionales: ¿Qué aporta la Unión Bancaria Europea”](#), *Papeles de Economía Española*, núm. 137.
- COMISIÓN EUROPEA (2015a). [“On steps towards Completing Economic and Monetary Union”](#), Communication to the European Parliament, The Council and the European Central Bank.
- COMISIÓN EUROPEA (2015b). [“Completing Europe’s Economic and Monetary Union”](#), Report by the Five Presidents.
- COMISIÓN EUROPEA (2015c). [“Action Plan on Building a Capital Markets Union”](#), Communication to the European Parliament, the Council and the European Central Bank, núm. 468.
- COMISIÓN EUROPEA (2015d). [“European Financial Stability and Integration Report”](#), abril.
- COURNÈDE, B. y DENK, O. (2015). [“Finance and Economic Growth in OECD and G20 Countries”](#). *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 1223.
- DE GRAUWE, P. (2013). [“The new bail-in doctrine: A recipe for banking crises and depression in the eurozone”](#). *CEPS Commentary*, 5 de abril.
- DE GROEN, W. P. y GROS, D. (2015). [“Estimating the Bridge Financing Needs of the Single Resolution Fund: How expensive is it to resolve a bank?”](#). *CEPS Especial Report*, núm. 122.
- EBA (2015a). [“Report-2015 EU Wide Transparency Exercise”](#), noviembre.
- EBA (2015b). [“Risk Assessment of the European Banking System”](#), junio.
- ECB (2015a). [“Report on Financial Structures”](#), octubre.
- ECB (2015b). [“Financial Stability Review”](#), noviembre.
- ECB (2015c). [“Financial Integration in Europe”](#), abril.

- ECB (2016). [“The Euro Area Bank Lending Survey”](#), cuarto trimestre de 2015.
- ESRB (2014). [“Is Europe Overbanked?”](#), *Reports of the Advisory Scientific Committee*, núm. 4.
- ESRB (2015). [ESRB Report on the Regulatory Treatment of Sovereign Exposures](#). FENDER, I.; LEWRICK, U. (2015). [“Calibrating the Leverage ratio”](#). *BIS Quarterly Review*, diciembre de 2015.
- FMI (2015). [“International Banking after the Crisis: Increasingly Local and Safer?”](#). *Global Financial Stability Report*.
- FULLENKAMP, C. y ROCHON, C. (2014). [“Reconsidering Bank Capital Regulation: a new combination of rules, regulators, and market discipline”](#). *IMF Working Paper*, núm. 14/169.
- GUAL, J. (2013). [“Unión Bancaria: ¿de hormigón o de paja?”](#). *Documentos de economía “la Caixa”*, núm. 26.
- HUERTAS, T. (2016). [“European Bank Resolution: Making it Work!”](#). *CEPS Task Force Report*, CEPS.
- HÜTTL, P. y SCHOENMAKER, D. (2016). [“Should the ‘Outs’ join the European Banking Union?”](#). *Bruegel Policy Contribution*, 2016/03.
- LANGFIELD, S. y PAGANO, M. (2015). [“Bank Bias in Europe, Effects on Systemic Risk and Growth”](#). *ECB Working Papers Series*, núm. 1797.
- MICOSSI, S. (2016). [“Banking Crisis yet again and how to fix it”](#). *CEPS Commentary*, 15 de febrero.
- MODY, A. y WOLFF, G. (2015). [“The Vulnerability of Europe’s Small and Medium-sized Banks”](#). *Bruegel Working Paper*, 2015/07.
- PwC e IE BUSINESS SCHOOL (2015). [“La Unión Bancaria, suma y sigue”](#). Informe del Centro del Sector Financiero.
- RESTOY, F. (2016). [“La organización de la supervisión financiera”](#), discurso presentación de la Guía del Sistema Financiero Español/Analistas Financieros Internacionales, 18 de enero de 2016.
- SCHOENMAKER, D. (2015). [“Firmer Foundations for a Stronger European Banking Union”](#). *Bruegel Working Papers*, 2015/13.
- SCHOENMAKER, D. y PEEK, T. (2014). [“The State of the Banking Sector in Europe”](#). *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 1102.
- TORRES, X. (2015). [“El Mecanismo único de Supervisión y el papel de las Autoridades nacionales”](#). *Revista de Estabilidad Financiera*, núm. 29. Banco de España.
- VEGARA, D. (2014). [“Una panorámica de la Unión Bancaria”](#). *Revista de Estabilidad financiera*, núm. 17. Banco de España.
- VERON, N. y WOLFF, G. (2015). [“Capital Markets Union: A vision for the Long Term”](#). *Bruegel Policy Contribution*.
- VERON, N. (2015). [“Europe’s Radical Banking Union”](#). *Bruegel Essay and Lecture Series*.

EuropeG está integrado por Antoni Castells (director), Josep Oliver, Emilio Ontiveros, Martí Parellada y Gemma García (coordinadora).

EuropeG

Parc Científic de Barcelona
Baldri i Reixac, 4
08028 Barcelona
Tel. 934 033 723
www.europeg.com



Con el apoyo de:

